

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN



TESIS DOCTORAL

**La transparencia del Gobierno español a través de sus sedes
electrónicas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Beatriz del Carmen Martínez Isidoro

Director

Rafael Llano Sánchez

Madrid, 2017

Universidad Complutense de Madrid

Facultad Ciencias de la Información

Departamento de Periodismo II



Tesis Doctoral

La Transparencia del Gobierno español a través de sus sedes electrónicas

Memoria para optar al grado de doctor
Presentada por

Beatriz del Carmen Martínez Isidoro

Dirigida por el Doctor
Rafael Llano Sánchez

Madrid 2015

*A mi madre,
por ser mi luz cuando es más oscuro,
justo antes del amanecer.*



“Un aumento de información y comunicación
no *esclarece* por sí solo el mundo”

Byung-Chul Han
La sociedad de la transparencia

Agradecimientos

Esta tesis ha sido un esfuerzo enorme y conjunto de muchas personas, no solo de la doctoranda, por lo que merecen ser mencionadas en la misma.

De esta manera quiero expresar mi gratitud y aprecio por todos y cada uno de ellos que han sido un motivo para escribir una palabra más, buscar un argumento más, estar despierta una hora más, levantarme una vez más y no dejar de esforzarme para ser mejor, un poco más.

En primer lugar quiero agradecerles a mis padres, José Luís y Brígida, su apoyo incondicional desde el primer momento en que decidí embarcarme en esta aventura, sin importarles nada más que mi felicidad.

A mis hermanos, Damián y María, por animarme siempre a seguir hacia adelante, a pesar de los errores, las lágrimas y los momentos de presión.

A mi director, Rafael Llano, por aceptar el desafío de dirigirme, así como por su paciencia, sus consejos y su trabajo exigente. Sin él no podría haber salido todo tan bien.

A mis mejores amigas, Angélica, Beatriz, Estefanía, Francesca, Gema, Laura, Marta y Silvia, con quienes he compartido a partes iguales momentos de alegría y de estrés. Gracias por estar ahí siempre, teniendo palabras comprensivas y de ánimo cada vez que no podía verlas porque “tenía que terminar la tesis”.

A mi abuela Carmina, por ser un ejemplo de superación, fuerza y determinación ante la vida, por muy adversas que hayan sido las circunstancias y escasos los medios.

A mis tías, Inés y Quini, por su cariño y generosidad constantes durante todo este tiempo.

A mis amigos y compañeros de doctorado, especialmente a Virtudes, Natalia e Isabel, por ser grandes doctoras y ser mis modelos a seguir.

A mis amigos y compañeros de profesión periodística por ayudarme con la investigación, especialmente a Laura Díez Ayuso, Abel Martín y Vicente Lozano, por facilitarme contactos y entrevistas que parecían imposibles.

A mi gran amigo Ross, por su ayuda en esta tesis, pero sobre todo por ser una gran persona de la que tanto aprendo cada día.

A la Fundación Compromiso y Transparencia, por darme la oportunidad de investigar sobre transparencia y por enseñarme cada día cómo se puede cambiar el mundo; especialmente a Javier Martín Cavanna y a Esther Barrio, por enseñarme tanto cada vez que trabajo con ambos.

A los diputados que han colaborado amablemente con esta investigación por recibirme y contestar a mis preguntas: José Enrique Serrano, Emilio Olabarría, Joan Baldoví, Pedro Gómez de la Serna, Carlos Martínez Gorriarán, Joan Josep Nuet, Jordi Jané i Guash y Rafael Larreina. Por demostrar que sí existen “buenos políticos” a la disposición de sus ciudadanos.

A los expertos en transparencia, Elisa de la Nuez, Emilio Guichot, José Luís Piñar y Antonio Gaguirres-Walker, por sus valiosas contribuciones a esta tesis.

También merecen un especial agradecimiento los responsables de las organizaciones: Fundación Civio, Transparencia internacional España, Openkratio, Graba tu pleno, Access Info Europe, y Fundación Compromiso y Transparencia; Cristina Moreno, Jesús Lizcano, Pablo Martín Muñoz, Óscar Gagliardi y Victoria Anderica, por su tiempo para ayudarme con esta investigación y por el valor de su trabajo para la sociedad española.

Y finalmente quiero agradecer especialmente a José Carbonell, el *Amor* de mi vida, ser la mayor motivación para terminar esta tesis. Gracias a él he aprendido que en los retos de la vida, solo se va más rápido, pero si quieres llegar lejos, es mejor ir bien acompañado.

Índice

Agradecimientos.....	3
Índice	5
Resumen	8
Abstract	10
Introducción	12
1. Estado de la cuestión.....	12
2. Hipótesis	20
3. Objetivos de la investigación	22
4. Método	23
5. Desarrollo procesual.....	26
7. Estructura de la tesis	32
Capítulo 1 Transparencia. Concepto y primeras regulaciones.....	35
1. El concepto de transparencia aplicado al gobierno	39
2. Las primeras regulaciones internacionales	48
3. La transparencia en España.....	54
4. La transparencia como antídoto de la corrupción	59
Conclusiones capítulo	64
Capítulo 2 Plataformas ciudadanas ¿Quién exige transparencia?	68
1. Introducción: los elementos activos de la sociedad civil	68
2. Quiénes son y qué hacen.....	72
Conclusiones del capítulo	99
Capítulo 3 Ley 19/2013 La respuesta del Gobierno español.....	103

1. Introducción: la ley como compromiso político y respuesta a la demanda social	103
2. La Ley 19/2013: resumen y principales diferencias con otras normas internacionales.....	109
3. La tramitación parlamentaria del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.....	132
4. El Comité de expertos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ..	154
Conclusiones del capítulo	165
Capítulo 4 El Tribunal de Cuentas.....	173
1. Introducción: El órgano fiscalizador de la Administración Pública española....	173
2. Antecedentes históricos	175
3. Estructura y departamentos del Tribunal de Cuentas	182
4. Funciones del Tribunal de Cuentas	189
5. Críticas al Tribunal de Cuentas	198
6. Comunicación y transparencia del Tribunal de Cuentas.....	204
Conclusiones de capítulo	218
Capítulo 5 La transparencia en la prensa española.....	226
1. Metodología del análisis de prensa	229
1.1 Descripción del cuadro de análisis de prensa:	230
2. Análisis de prensa.....	235
3. La postura de los periodistas frente a la transparencia en España.....	247
3.1 Carmen del Riego, Presidenta de la Asociación de la Prensa de Madrid.....	248
3.2 Arsenio Escolar, director del diario <i>20 Minutos</i> y Presidente de la Asociación Española de Pequeños y Medianos Editores de Publicaciones Periódicas – AEEPP	250
Conclusiones del capítulo	253
Conclusiones finales	256
Bibliografía.....	264

Sitios web visitados	268
Legislación consultada.....	270
ANEXO I.....	272
El Mundo 2013.....	273
El País 2013	309
La Razón 2013.....	348
La Vanguardia 2013	381
ANEXO II.....	420
El Mundo 2015.....	421
El País 2015	430
La Razón 2015.....	440
La Vanguardia 2015	449
ANEXO III.....	454
El Mundo (diciembre 2014).....	455
El País (diciembre 2014)	464
La Razón (diciembre 2014)	475
La Vanguardia (diciembre 2014).....	484

Resumen

La presente tesis doctoral consiste en un estudio analítico y crítico sobre la transparencia del Gobierno español desde un enfoque multidisciplinar, el cual intenta dar respuestas desde una perspectiva panorámica que abarca el marco teórico y conceptual de la transparencia, el estudio de las principales organizaciones ciudadanas pro-transparencia en España, la Ley 19/2013 aprobada por el Gobierno español, el papel del Tribunal de Cuentas como principal garantía de la rendición de cuentas públicas y la sensibilidad de la prensa sobre la transparencia. El periodo de tiempo de este estudio viene determinado por el periodo de la tramitación de la *Ley 19/2013 sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, en sede parlamentaria y el periodo inmediatamente posterior que llega hasta la actualidad (2015). Asimismo, la investigación se ha dividido en cinco capítulos, dedicando cada uno de ellos a tratar cada perspectiva desde la que se ha acometido el estudio de la transparencia. El planteamiento y estructura de esta tesis, que aborda la transparencia desde enfoques tan diversos, responde a la naturaleza analítica del periodismo de investigación que plantea llegar al origen mismo del objeto de estudio para desgranar posteriormente los diversos alcances del fenómeno.

Las conclusiones a las que se ha llegado responden al interés por alcanzar una definición universal de la transparencia, que permita unificar los discursos teóricos sobre este principio, a fin de que pueda ser reconocido y aplicado de manera eficaz en las instituciones democráticas españolas. Conocer la perspectiva de este principio desde las organizaciones pro-transparencia y su implicación en la tramitación de la Ley 19/2013, aprobada por el Gobierno español. Asimismo, el estudio tanto del procedimiento de aprobación de la norma como su seguimiento por la prensa española, responden a los interrogantes que plantea la idoneidad de la Ley como respuesta del Gobierno español ante las exigencias de medidas de transparencia y participación ciudadana durante el último lustro. Por último, la inclusión del Tribunal de Cuentas en el estudio de esta tesis responde a la necesidad de conocimiento y

evaluación sobre las funciones de este órgano en el procedimiento de hacer transparente la rendición de cuentas del Estado español.

Finalmente, la presente investigación ha desvelado que la transparencia en España es un proceso que se ha iniciado tarde, con falta de discurso y debate público, social y político. De este modo, tanto la aplicación de Ley 19/2013, como la función del Tribunal de Cuentas en el proceso de la transparencia, resultan escasos y mejorables para alcanzar los objetivos de la rendición de cuentas similares a los sistemas democráticos más avanzados.

Palabras claves: transparencia, Gobierno español, opinión pública, organizaciones ciudadanas, Tribunal de Cuentas, democracia.

Abstract

The present doctoral dissertation consists in an analytical and critical study on the transparency of the Spanish Government from a cross-disciplinary approach and attempts to give answers from a general perspective including the theoretical as well as the conceptual framework of transparency, the study of the main citizen pro-transparency organisations in Spain, Law 19/2013 approved by the Spanish Government, the role of the Court of Audit as the principal guarantor of accountability and the sensitivity of the Press on transparency.

The timing of this study is the period starting with the filing of Law 19/2013 on *transparency, access to public information and good governance* and the directly subsequent term until the present (2015).

This research has been divided in five chapters, each dedicated to dealing with all the perspectives from which the study on transparency was conducted.

The proposal and the structure of this thesis, approaching transparency from such different standpoints, acts in response to the analytical nature of research journalism which intends to reach the origin of the object of study to later separate the different effects of the phenomenon.

The conclusions reached answer the need for a universal definition of transparency unifying the various theoretical discourses about this principle for its recognition and effective application within Spanish democratic institutions. Furthermore, they also serve to understand the pro-transparency organisations' viewpoint of this principle and its implication in the filing of Law 19/2013, passed by the Spanish Government. Conversely, the study relating to both the regulation approval procedure as well as its monitoring by the Spanish press answer the questions over the suitability of the Law as the Government's reaction to the needs for transparency measures and citizen participation during the last lustrum.

Finally, the Court of Audit is included in this thesis in order to respond to the need for the understanding and evaluation of the role of this organism in the proceedings for transparency in the accountability of the Spanish state.

In conclusion, the present study reveals that transparency is a process that has commenced quite late in Spain and that lacks public, social and political debate and discourse. As a result, both the application of Law 19/2013 as well as the role of the Court of Audit in the transparency process, seem to be scarce and in need of improvement if objectives of accountability similar to those in more advanced democratic systems are to be reached.

Key words: Transparency, Spanish Government, citizen organisations, public opinion, Court of Audit, Democracy.

Introducción

1. Estado de la cuestión

A nivel mundial existen importantes indicios del nuevo compromiso que están adquiriendo los gobiernos democráticos modernos, con el fin de consolidar y fortalecer sus sistemas como estados de derecho. El primer caso destacable es Estados Unidos, primera potencia mundial a nivel económico y político, que aprobó su ley de transparencia llamada Foia, *Freedom Of Information Act*, en 1966 y entró en vigor a partir de 1967¹. A pesar de que todas las Administraciones posteriores a la de su aprobación, no han cumplido fielmente con este compromiso, el actual presidente, Barack Obama, dio un nuevo impulso a la transparencia del gobierno estadounidense gracias al “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies”, por el cual el presidente se comprometía a garantizar la transparencia, la participación y la colaboración de la administración pública norteamericana con sus ciudadanos, durante su mandato².

En el mismo continente pero hacia el hemisferio sur, también se encuentran numerosos gobiernos que tienen actualmente una ley de acceso a la información pública. Según el estudio de la Unesco sobre “Libertad de información en América Latina y el Caribe”³, en 2013 casi una veintena de países garantizaban la transparencia y el acceso a la información pública mediante una ley de transparencia. Ordenados por antigüedad de aprobación de la ley, son los siguientes:

1. Colombia (1985)
2. Belice (1994)

¹ www.foia.gov , promulgada en 1966 por el presidente Johnson, entró en vigor en 1967. Garantiza el derecho al acceso de información pública generada por el gobierno federal de Estados Unidos.

² http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment/, este documento está publicado en la página web de la Casa Blanca desde 2009.

³ <http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/freedom-of-expression/freedom-of-information/foi-in-latin-america-and-the-caribbean/> 2

3. Trinidad y Tobago (1999)
4. Jamaica (2002)
5. México (2002)
6. Panamá (2002)
7. Perú (2002)
8. San Vicente y las Granadinas (2003)
9. Antigua y Barbuda (2004)
10. Ecuador (2004)
11. República Dominicana (2004)
12. Honduras (2006)
13. Nicaragua (2007)
14. Guatemala (2008)
15. Chile (2008)
16. Uruguay (2008)
17. Brasil (2011)
18. El Salvador (2011)
19. Guayana (2013)

En el caso de los países latinoamericanos que todavía no tienen esta norma, algunos cuentan ya con proyectos de ley en estado de revisión por las cámaras legislativas, como son los casos de Bolivia y Venezuela. Por otra parte, Argentina posee un decreto presidencial sobre la libertad de información, aprobado por el presidente Ernesto Kitchner en 2003.

Desde una perspectiva más cercana, los países europeos también muestran un alto grado de compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas tanto de los gobiernos, como de sus responsables públicos. La *Accountality* es un concepto importado desde Gran Bretaña y Alemania principalmente. En los países anglosajones existe una mayor tradición sobre la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas, asumida como una característica inherente al cargo público. En este sentido,

cabe recordar que la ministra de Educación en Alemania, Annette Schavan⁴, quien presentó su dimisión después de que la Universidad de Düsseldorf anulara su título de doctora por considerar que parte de la tesis doctoral había sido plagiada de otro trabajo.

Sin embargo, en el sur de Europa, la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas no alcanza un grado tan alto. Además de la falta de protección y garantías legales sobre este aspecto, los responsables públicos y políticos de España, Italia y Grecia han sido protagonistas más veces por noticias sobre corrupción, malversación de fondos públicos y prevaricación, que por sus logros como cargos públicos. En el caso concreto de España, a finales de 2014 había más de 1.900 personas imputadas por corrupción y 170 condenadas por este delito. La mayoría habían sido, o eran, cargos públicos y políticos⁵.

Como consecuencia de estos hechos, dentro de la sociedad civil española se han creado una serie de organizaciones no gubernamentales, asociaciones y plataformas, cuyo objetivo es ejercer presión sobre los responsables públicos y políticos para que adquieran un compromiso serio y riguroso sobre la transparencia y el acceso a la información que generan en el ejercicio de sus funciones. De esta manera, desde la sociedad, los ciudadanos esperan conseguir que los políticos y funcionarios asuman la rendición de cuentas como una obligación más de sus cargos, siguiendo el ejemplo de países europeos con administraciones transparentes.

Asimismo, las plataformas ciudadanas se han convertido en actores muy importantes para la evolución del sistema democrático. La creciente visibilidad y relevancia que han adquirido estas organizaciones en la última década, se debe a su labor de concienciación y orientación sobre la importancia de ejercer los derechos y

⁴ Noticia publicada en el periódico La Vanguardia el 9 de febrero de 2013. Versión digital: <http://www.lavanguardia.com/internacional/20130209/54365225827/ministra-alemana-educacion-dimite-plagio-tesis.html> en

⁵ Noticia publicada por Europapress el 20 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-radiografia-corrupcion-espana-mas-1900-imputados-menos-170-condenados-mas-130-causas-20141102111941.html>.

Véase también la noticia de El Mundo.es “el mapa de la corrupción en España”, publicado el 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.elmundo.es/grafico/espana/2014/11/03/5453d2e6268e3e8d7f8b456c.html>

obligaciones de las personas dentro del sistema democrático. En este sentido, cabe destacar que el ciudadano de la sociedad actual ha dejado de ser un actor pasivo dentro de la gestión de su comunidad. Ahora es un agente más, dentro del sistema democrático, asumiendo sus responsabilidades completamente. Unas responsabilidades que no se extinguen con el voto en una urna después de cada legislatura. El hecho que mejor escenifica este nuevo comportamiento es el movimiento 15-M⁶. Los ciudadanos “indignados” por la política del gobierno, se manifestaron un 15 de mayo de 2011 en la plaza de la Puerta del Sol. Tres años más tarde el movimiento sigue activo y ha generado varios partidos políticos con presencia en las elecciones europeas de mayo de 2014.

Además de los factores socio-políticos expuestos anteriormente, debe sumarse un nuevo elemento: las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, llamadas TIC. La evolución de las herramientas y canales al alcance de la sociedad actual, también afecta al desarrollo de los sistemas democráticos. La digitalización de la administración pública, el auge de las redes sociales y la relación de las nuevas generaciones de ciudadanos con la tecnología móvil, han generado todo un movimiento acerca de cómo debe ser la relación entre gobiernos y ciudadanos. Si actualmente un ciudadano español puede acceder a las colecciones de libros de la Biblioteca Nacional de Nueva York con un par de clics, desde su ordenador en Madrid, cabe pensar que la información generada por los diputados del Congreso en España puede estar al mismo alcance. La tecnología lo hace posible. Además, el factor económico también influye, porque la tecnología abarata el coste de acceso. No es necesario ir a ningún sitio, desde casa o cualquier lugar donde exista conexión a Internet, una persona puede acceder a cualquier web. Solo es necesario que la información esté expuesta en la red de redes.

En este contexto de cambios sociales, información en cantidades ingentes y autopistas de la comunicación, se hace necesario analizar cómo el gobierno y la

⁶ El movimiento surgió tras una manifestación en la plaza madrileña de la Puerta del Sol, el 15 de mayo de 2011. Autodenominado apartidista y sindicalista se organiza en asambleas de barrios de las ciudades españolas. <http://www.movimiento15m.org>

administración pública de España han ido adaptándose a la evolución del Estado de derecho. Cómo la nueva realidad de la transparencia y el acceso a la información se imponen al gobierno de las democracias como nuevas obligaciones y derechos. Esta realidad que se abre paso sin pedir permiso, plantea otros interrogantes sobre el futuro de la sociedad; si la transparencia es la solución para los problemas de corrupción y desafección política, o simplemente es un pequeño cambio, para que todo siga igual.

Por todos estos motivos, se trata de investigar cuáles fueron los primeros indicios del ejecutivo español para garantizar legalmente la transparencia y el acceso a la información pública. El presidente José Luis Rodríguez Zapatero, durante la IX legislatura de la democracia española, inició los trámites para elaborar un proyecto de ley con este fin, dando lugar en el año 2009, a un Anteproyecto de ley llamado de “Transparencia y Acceso de los ciudadanos a la información pública”. Sin embargo, este documento nunca llegó al Congreso de los diputados, ya que antes de que se tuviera en cuenta, en 2011 se adelantaron las elecciones presidenciales que cambiaron el ejecutivo, dejando el Anteproyecto eclipsado y postergado.

Por otra parte, en esa fecha de 2011, existían muchas voces exigiendo la transparencia como un compromiso real y necesario para paliar la creciente desconfianza hacia los representantes políticos. De esta forma, el Partido Popular también incluyó en su programa electoral⁷ impulsar una ley de transparencia que, tras la organización del nuevo gobierno de Mariano Rajoy, se materializó en un nuevo Anteproyecto de ley publicado desde la web del Ministerio de la Presidencia en marzo 2012. Este proyecto legislativo era la prueba fehaciente del cambio político que anunciaba el Partido Popular durante su campaña electoral. De hecho, incluía numerosas novedades con respecto al Anteproyecto del gobierno socialista, la más destacada: la parte dedicada al buen gobierno. Además, de las sustanciales diferencias, la Vicepresidenta Soraya Sáenz de Santamaría anunció un innovador proceso de

⁷ Programa electoral de Partido Popular, elecciones generales de noviembre 2011. Página 145, dentro del apartado “La administración motor de cambio”, el primer punto de esta sección es “Transparencia”. Disponible en la web del Partido popular elecciones: <http://www.pp.es/conocenos/programas>

elaboración del proyecto, pues se llamó a la participación ciudadana. ¿Qué quería decir con aquello? Que el Ministerio habilitaba un enlace web para albergar el anteproyecto de ley con el fin de que cualquier ciudadano español pudiera consultarlo y enviara sus comentarios y propuestas. El objetivo era adecuar la futura ley a las demandas de la ciudadanía.

A lo largo de 2012 y hasta enero de 2013, el anteproyecto de ley publicado por el Ministerio de la Presidencia y el Proyecto de ley que finalmente fue presentado en el Congreso de los diputados, no diferían mucho. Sin embargo, una serie de escándalos de corrupción que afectaron a las principales instituciones del Estado, hizo que el ejecutivo de Mariano Rajoy ampliara el número de sujetos que debían cumplir con las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información de la futura ley. En este sentido, cabe destacar la publicación de una serie de noticias sobre casos de corrupción que afectaban a instituciones clave del Gobierno y el Estado. La publicación de los papeles de Bárcenas⁸, los correos de Iñaki Urdangarín sobre el caso Nòos y el número de implicados en el caso de los ERE de Andalucía, fueron las noticias que más conmocionaron a la opinión pública. Sin embargo, en los últimos meses de 2014, el mapa de la corrupción publicado por la prensa ha seguido creciendo exponencialmente.

Todos estos hechos, sumados a las exigencias existentes desde el año 2000, llevaron al partido del Gobierno a cambiar el sujeto del Proyecto de ley de transparencia para incluir a la Casa Real, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y patronales, el Banco de España, y en definitiva: a todas las entidades que se sustentaran mayoritariamente mediante subvenciones o recursos públicos.

Finalmente, en diciembre de 2013 se aprobó el proyecto legislativo, no exento de polémica y controversias. Entre ellas, que los títulos que afectaban a la transparencia y al acceso a la información no entrarían en vigor hasta un año más tarde después de su aprobación, es decir, hasta diciembre de 2014. Otro de los puntos conflictivos afecta a las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, pues tenían

⁸“Caso Bárcenas”, el 18 de enero El Mundo, publicó las prácticas irregulares del tesorero del Partido Popular. El 31 del mismo mes, El País publicó la contabilidad B, llamada “los papeles de Bárcenas”.

un margen de dos años para adoptar las medidas que les exigía la nueva ley, de manera que hasta 2016, algunas instituciones regionales y municipales estaban exentas de cumplir con todos los títulos de la ley 19/2013.

Desde la sociedad civil existe bastante escepticismo con respecto a los frutos que vaya a cosechar la considerada “ley estrella” del gobierno Popular. En este aspecto, representantes de las principales plataformas ciudadanas consideran que la ley sólo es un deber con el que han cumplido, sin interiorizar el cambio de actitud que suponen las nuevas obligaciones que les exige la ley. Pablo Martín, de Openkratio, expresó en una entrevista para la revista *Compromiso Empresarial* que “lo hacen más por obligación que por convicción”⁹, en referencia al cumplimiento con la transparencia. Otro ejemplo de la poca esperanza que se deposita en esta ley son las declaraciones del profesor Dr. Ignacio Criado, de la Universidad Autónoma de Madrid y cofundador de la red social NovaGob, en las que afirmaba que: “Al final, tanta legislación puede generar una resistencia al cambio, que se podría resolver por otras vías”.

Llegados a este punto donde se encuentran el discurso triunfalista, de quienes han cumplido con un punto de su programa electoral, y la desconfianza política, generada durante décadas de decepción por la falta de compromiso, tiene su punto de partida esta investigación.

¿Qué es la transparencia y qué elementos implica considerarse transparente? ¿Qué se entiende objetivamente como un gobierno transparente? ¿El Gobierno español actual se acerca a ese concepto? ¿Qué aspectos lo definen como transparente, en el caso de que lo sea? ¿Cómo se refleja a través de los medios esta nueva condición del gobierno democrático en España? ¿Es esa transparencia la repuesta esperada por la sociedad civil? ¿El gobierno español está respondiendo a esa demanda de los ciudadanos de la manera más adecuada?

⁹ Artículo: “*Los ciudadanos fuerzan las puertas del congreso*”, *Compromiso Empresarial* Sep-Oct 2013. <http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2013/09/los-ciudadanos-fuerzan-las-puertas-del-congreso-de-los-diputados>

Contestar de manera objetiva y científica a estas cuestiones es el fin de esta tesis. Sobre todo, la inquietud de saber y contestar a estos interrogantes nace de la perspectiva internacional. En España, actualmente, parece que la transparencia es un tema novedoso, cuya preocupación surgió hace un par de años; sin embargo, una mirada hacia otros países europeos y, como se ha expuesto al inicio de esta introducción, observando los ejemplos del continente americano, desvela que España llega bastante tarde a este barco, que zarpó hace décadas para muchos gobiernos democráticos, incluidos aquellos que están en desarrollo. En este sentido, cabe recordar que España en 2013 seguía siendo el único país europeo con una población superior a un millón de habitantes¹⁰ que no tenía ley de transparencia, aunque sí había dado pasitos legales en forma de acuerdos internacionales.

La organización *Open Government Partnership* es una alianza internacional de los gobiernos que aspiran a ser el punto de encuentro entre responsables públicos, políticos y de la sociedad civil, con el fin de mejorar las sociedades democráticas alrededor del mundo. Para lograrlo, esta plataforma impulsa la transparencia, la rendición de cuentas, el gobierno abierto y la participación ciudadana.

El primer paso que dan los gobiernos que quieren formar parte de la Alianza, es adscribirse a la *Declaración de Gobierno Abierto*, por la cual se comprometen a desarrollar el *Plan de Acción*¹¹ de la OGP que implementa una serie de medidas para avanzar hacia la apertura de las administraciones. España se incorporó a esta organización en agosto de 2011, tras firmar la Declaración. Sin embargo, no entró en la fase de desarrollo de gobierno abierto, hasta diciembre de 2013, cuando aprobó su *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Actualmente se encuentra en la fase avanzada del Plan de Acción de la OGP.

Por todos estos motivos, se hace imprescindible y necesario realizar un análisis objetivo, riguroso y científico de los factores y hechos que están aconteciendo en esta

¹⁰ Noticia publicada por el *Heraldo* el 30 de marzo de 2012. Disponible:

http://www.heraldo.es/noticias/nacional/2012/03/31/espana_cola_transparencia_182202_305.html

¹¹ Dentro de la web de OGP se puede ver el mapa del Plan de Acción con las fases de implantación en cada país. <http://www.opengovpartnership.org/es/countries>

nueva etapa de la democracia española. Esta tesis nace de la inquietud por saber cómo se están desarrollando las medidas adoptadas por el gobierno, para tener la certeza de que se está yendo por el camino correcto, o si es necesario corregir el rumbo. En una época de cambios, crisis y comportamientos no estudiados, es necesario evaluar la situación para adelantarse a errores que a posteriori pueden resultar más complicados de enmendar.

Acudiendo al viejo refranero español: “aquello que bien hecho está, bien parece”. Pues esta investigación intenta saber si la transparencia del gobierno español está bien hecha, o solo lo parece, y por qué.

2. Hipótesis

La investigación de esta Tesis se basa en ocho hipótesis de partida:

1. La transparencia se ha convertido en una exigencia de la sociedad democrática española, sin apelación posible. En este sentido (H1), los gobiernos de la Nación no han dado una respuesta suficientemente adecuada a esas exigencias antes de la tramitación del Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
2. La presión de la opinión pública ciudadana y las prácticas de buen gobierno internacionales, (H2) han sido elementos claves para que los gobiernos de la Nación española hayan incluido en sus programas los proyectos de ley de transparencia.
3. De la lectura de los proyectos de ley de transparencia anunciados en los programas electorales para las elecciones generales de 2004, 2008 y 2011, por los partidos mayoritarios en España, se plantea como hipótesis (H3) que la ley de transparencia que se tramitaría en sede parlamentaria no sería muy innovadora.
4. En las iniciativas ciudadanas que exigen transparencia a los gobiernos, hay un concepto de la transparencia manifiestamente más avanzado que el planteado en sede parlamentaria. Por tanto, (H4) los gobiernos de España no han

tramitado esta ley manteniendo un diálogo adecuado con los actores de la sociedad civil.

5. Por otra parte, el órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y máximo responsable de su publicidad, el Tribunal de Cuentas, (H5) tampoco ha aportado un discurso propio e innovador en el debate de la transparencia.
6. Los medios de comunicación escritos, de circulación nacional, son indicadores de la opinión pública, (H6) que han estado más cerca de las preocupaciones y opiniones de los ciudadanos que el gobierno español, durante las discusiones anteriores y paralelas al debate parlamentario de la Ley de Transparencia.
7. (H7) La Ley resultante de las iniciativas parlamentarias, de planteamientos poco ambiciosos, no podía satisfacer de manera adecuada las expectativas de la sociedad española.
8. La Ley finalmente aprobada en sede parlamentaria, (H8) tiene algunas aportaciones que pueden considerarse como el punto de partida para otros avances pendientes.

Estas ideas base planteadas en las ocho hipótesis vienen fundamentadas por varios hechos observados previamente, de carácter demostrable e indiscutible:

En primer lugar, durante los últimos años se ha incrementado la mención de la transparencia como medida para luchar contra la corrupción, tanto por los medios de comunicación, como por los líderes de opinión. En un sentido paralelo, se ha dado otro hecho relevante para dar cabida a esta investigación, que es la proliferación de ONG, asociaciones y plataformas ciudadanas en España cuyo objetivo es emprender acciones para exigir la transparencia a las entidades públicas, a las instituciones del Estado español y a los representantes políticos.

Asimismo, cada día crece el número de países que aprueban un marco legal para garantizar el compromiso de sus gobiernos y administraciones con el fin de ser transparentes, además de proteger el derecho de acceso a la información pública de sus ciudadanos.

Por último, cabe señalar el desarrollo de acuerdos internacionales por parte de instituciones como la ONU, el Pacto Mundial por la Transparencia y la Alianza para el

Gobierno Abierto para fomentar entre los países miembros las buenas prácticas de transparencia y rendición de cuentas. Este hecho indica la introducción de un nuevo apartado dentro de la agenda política internacional: la existencia de un nuevo derecho para los ciudadanos y el deber de los gobiernos para protegerlo y fomentarlo.

3. Objetivos de la investigación

Con el fin de comprobar las hipótesis anteriormente expuestas, esta investigación tiene por objetos de estudios los siguientes puntos:

- Para demostrar la H1 es necesario conocer la evolución histórica de las propuestas hechas por los partidos españoles con mayor apoyo electoral en materia de transparencia. Asimismo, también se hace imprescindible estudiar la evolución paralela de las mismas propuestas por parte de la sociedad española.
- La cuestión planteada en la H2, tiene por objetivo de investigación la historia de las plataformas ciudadanas en España, así como las buenas prácticas llevadas a cabo por otros países en temas de transparencia.
- Para resolver la H3, se estudiarán las diferentes propuestas electorales de carácter reciente. En concreto, se analizarán las propuestas hechas por los partidos mayoritarios españoles, en las campañas para las elecciones generales de 2004, 2008 y 2011, centradas en el tema de la transparencia.
- La H4 requiere analizar el desarrollo de las iniciativas sociales sobre materias de transparencia, así como los intentos de las mismas para ser tenidas en cuenta por el Gobierno español.
- Para defender la H5, se hará un seguimiento del cumplimiento del mandato del Tribunal de Cuentas y la evolución de la institución a lo largo de su historia.
- Sobre el planteamiento de la H6, se estudiará la evolución del tratamiento y existencia de la transparencia en los medios de comunicación escritos españoles, tanto desde la perspectiva informativa, como desde el punto de vista editorial.

- Para demostrar la H7, se analizará el texto legal aprobado por el Congreso de los Diputados y se comparará con las expectativas comunicadas por los grupos de presión de la sociedad civil.
- Finalmente, para probar el planteamiento de la H8, se examinará las aportaciones válidas que pueden extraerse de la discusión de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno aprobada, así como la proyección futura de las buenas prácticas de transparencia.

4. Método

Con el fin de demostrar las diferentes hipótesis planteadas y estudiar los objetos expuesto anteriormente, se establece la utilización de diferentes métodos de investigación.

En primer orden, dado el carácter novedoso de la temática, el método cualitativo será el más empleado para obtener datos originales y elaborar información propia, necesaria para la investigación. Se plantea por tanto la necesidad de realizar entrevistas personales a multitud de personas, seleccionadas por varios motivos: por su participación en la elaboración y desarrollo de algunos de los objetos del estudio; por su grado de experto en materia de transparencia; por su experiencia profesional en relación con la temática de esta tesis, y por ser representantes de las entidades objeto de estudio.

Asimismo, tanto para estudiar las propuestas electorales de los partidos políticos, como para realizar la comparativa entre normas sobre transparencia y el seguimiento de la prensa escrita, se empleará un método de investigación analítico. De esta manera, se prevé el desarrollo de un análisis de prensa, para el cual se creará unos indicadores originales, según las necesidades propias de este estudio.

Las acciones previstas para realizar esta investigación son las siguientes:

1. En primer lugar, para conocer el desarrollo de las propuestas electorales de los partidos mayoritarios se revisarán todos los programas electorales del Partido Popular, del Partido Socialista Obrero Español y de Izquierda Unida presentados

para sus candidaturas a la jefatura del gobierno en los comicios de 2004, 2008 y 2011. Este estudio se realizará con el fin de conocer la sensibilidad de los partidos mayoritarios hacia la transparencia, y su evolución, a lo largo de las diferentes candidaturas.

En el caso concreto del partido Unión Progreso y Democracia, dado que en 2004 no existía como formación política, solo se revisarán sus programas para las elecciones generales de 2008 y 2011.

2. Por consiguiente, para saber los puntos en que difieren las propuestas de los partidos políticos y las exigencias de la sociedad civil en materia de transparencia, se realizarán entrevistas personales con los responsables de las principales organizaciones y plataformas ciudadanas, con el objetivo de conocer la trayectoria de estos grupos de presión y evaluar la eficacia de sus acciones para exigir transparencia al poder legislativo y ejecutivo español.
3. Con el fin de comprender la influencia que ha ejercido el panorama internacional sobre las prácticas de transparencia exigidas a los gobiernos españoles por la sociedad civil, se revisarán las leyes existentes en países influyentes del entorno internacional. En este sentido, se estudiarán: la ley estadounidense denominada FOIA y su portal de la transparencia. La legislación y mecanismos de transparencia del Reino Unido, por ser un modelo interesante en el desarrollo de este tipo de políticas; y, dado que el país vecino francés, supone un ejemplo más cercano y similar a la estructura de gobierno de España, también se analizará la legislación francesa en materia de transparencia, para establecer paralelismos con sus prácticas de buen gobierno y rendición de cuentas.
4. En una investigación sobre la transparencia del gobierno español, no puede faltar un análisis minucioso y detallado de los diferentes Proyectos de ley presentados por los gobiernos españoles, así como un seguimiento de todo el proceso legislativo desarrollado para crear la norma y su aprobación en sede parlamentaria. Por lo tanto, se estudiarán: el Proyecto de ley de Transparencia

y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública; la tramitación de dicho Proyecto de ley y el resultado final: la Ley 19/2013.

Como parte del análisis de la tramitación del Proyecto de ley, se realizarán entrevistas a los expertos consultados por el Gobierno español para elaborar la norma. Del mismo modo se entrevistarán a los políticos que hayan participado en el proceso parlamentario para la aprobación de la ley de transparencia. El objetivo de estas entrevistas es comprender cómo y por qué se ha llegado al resultado final de dicho proceso y cuál es la esencia misma de la norma aprobada.

5. Por otra parte, la máxima institución fiscalizadora de España, el Tribunal de Cuentas, es un elemento necesario de estudio y análisis. Por lo tanto, se estudiarán las dos leyes que regulan su funcionamiento: la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas y la Ley 7/1988 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas para conocer cuáles son las funciones de la institución fiscalizadora. Asimismo, se estudiará la historia de este Tribunal, con el fin de comprender la evolución de esta institución dentro de la ordenación administrativa del Estado español. Del mismo modo, se analizará la información publicada en la web del Tribunal de Cuentas para evaluar su aplicación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Con el objetivo de obtener una fuente para contrastar toda la información y datos obtenidos de fuentes oficiales (leyes y documentación pública), se entrevistará a funcionarios y trabajadores del propio Tribunal de Cuentas, para que describan las funciones que realizan dentro de la institución fiscalizadora, aportando una perspectiva personal a las mejoras que necesita este órgano, para avanzar en eficacia y adecuación a las circunstancias que le exige la sociedad actual.

6. Por último, el papel de los medios de comunicación es un elemento muy importante dentro de esta investigación, pues son el punto de encuentro entre

los dirigentes políticos y la voz de la opinión pública. Por este motivo, se realizará un seguimiento de la prensa escrita en dos periodos de tiempo. El primer análisis de los periódicos El Mundo, El País, La Razón y La Vanguardia, se hará en el periodo de tiempo anterior a la aprobación de la Ley de TAIPBG, concretamente durante los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2013, cuando todavía no se han iniciado los primeros debates parlamentarios. Posteriormente, después de que haya aprobado la Ley y con la entrada en vigor de los títulos que hacen referencia a la transparencia y el acceso a la información pública, se realizará el segundo análisis a la misma muestra de diarios durante los mismos meses del año 2015. De esta manera, se podrá conocer la sensibilidad de la opinión pública con respecto a la transparencia antes y después de la existencia de un marco legal.

Además de este seguimiento, y debido a que los periodistas son los principales beneficiarios de la Ley de Transparencia, se ha determinado realizar un cuestionario a los profesionales de la información que necesitan y utilizan la información de los Ministerios y de las instituciones del gobierno, para realizar su trabajo como informadores. En este sentido, se seleccionará a los redactores y reporteros que trabajen en las secciones de noticias nacionales, dentro de los principales medios de comunicación de carácter general.

5. Desarrollo procesual

Para llevar a cabo la investigación de esta tesis se han realizado una serie de indagaciones tanto en documentación y bibliografía, como en entrevistas a personas claves sobre el principio de la transparencia en España. A continuación se describen las acciones realizadas:

- Estudio de las propuestas y compromisos políticos de los Programas electorales de los principales partidos políticos:

- Programa electoral a las elecciones generales del Partido Popular en 2004, 2008 y 2011.
 - Programa electoral a las elecciones generales del Partido Socialista Obrero Español en 2004, 2008 y 2011.
 - Programa electoral a las elecciones generales del partido Izquierda Unida en 2004, 2008 y 2011.
 - Programa electoral a las elecciones generales del partido Unión Progreso y Democracia en 2008 y 2011.
- Entrevistas a los responsables de las principales plataformas y organizaciones ciudadanas que exigen transparencia:
- Javier Martín Cavanna, presidente de Fundación Compromiso y Transparencia. Esta entrevista fue presencial y tuvo lugar en la sede de la Fundación en Madrid, el 5 de Diciembre de 2014. La duración fue de 17 minutos.
 - Óscar Gagliardi, miembro fundador de la plataforma Graba Tu Pleno. Esta entrevista fue realizada por teléfono, el 9 de Diciembre de 2014. La duración fue de 25.04 minutos.
 - Cristina Moreno, responsable del área de alianzas y financiación de Fundación Civio. Esta entrevista se realizó por teléfono el 13 de Enero de 2015. La duración de la conversación fue de 27 minutos.
 - Victoria Anderica, representante de la organización Access Info Europe. Esta entrevista se realizó de manera presencial en la sede de la organización en Madrid, el 3 de marzo de 2015. Duración 42.20 minutos.
 - Jesús Lizcano, presidente de la ong Transparencia Internacional España. La entrevista fue remitida el 23 de marzo de 2015 por el propio presidente a través del correo electrónico debido a la imposibilidad de recibir a la investigadora por motivos de agenda.
 - Pablo Martín Muñoz, miembro de la organización Openkratio, mantuvo una conversación telefónica con la investigadora el 23 de marzo de 2015. La duración fue 15 minutos.

- Entrevistas a los diputados que participaron en el proceso de elaboración de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
 - Joan Baldoví Roda, diputado de Coalició Compromís (Grupo Mixto), entrevista personal el 21 de enero de 2015. La duración fue 16 minutos.
 - Joan Josep Nuet, diputado de EUiA (Grupo La Izquierda Plural), entrevista personal el 18 de febrero de 2015. La duración fue de 52 minutos.
 - Jordi Jané i Guasch, diputado de CiU, (Grupo Catalán), entrevista telefónica el 10 de febrero de 2015. La duración fue 6.18 minutos.
 - Emilio Olabarriá, diputado de PNV (Grupo Vasco), entrevista telefónica el 26 de febrero de 2015. La duración fue de 15 minutos.
 - Rafael Larreina, diputado de Amaiur (Grupo Mixto), entrevista telefónica el 20 de enero de 2015. La duración fue 11.42 minutos.
 - Carlos Martínez Gorriarán, diputado de UPyD (Grupo UPyD), entrevista telefónica el 28 de enero de 2015. La duración fue 11.46 minutos.
 - José Enrique Serrano Martínez, diputado del PSOE (Grupo Socialista), entrevista personal el 27 de enero de 2015. La duración de la grabación es de 21.40. Duración total de la entrevista 45 minutos aproximadamente.
 - Pedro Ramón Gómez de la Serna y Villaciero, diputado del PP (Partido Popular), entrevista personal el 18 de febrero de 2015. La duración fue de 20.15 minutos.

- Entrevistas a los expertos consultados por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales:

- Antonio Garrigues Walker, envió a la investigadora por correo electrónico un comentario sobre la transparencia en España el 13 de marzo de 2015.
 - Elisa de la Nuez, abogada del Estado, fue entrevistada por teléfono el día 23 de marzo de 2015. Duración 8.15 minutos.
 - Emilio Guichot Reina, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Sevilla, fue entrevistado por teléfono el 13 de marzo de 2015. Duración 10.25 minutos.
 - José Luís Piñar, catedrático de derecho administrativo de la Universidad San Pablo CEU, fue entrevistado en persona el 14 de abril de 2015. Duración 43.24 minutos.
- Entrevistas personales fuentes del Tribunal de Cuentas:
- Letrado del Tribunal de Cuentas. Joaquín García Pando. En Madrid, 7 de febrero de 2014. Duración 45 minutos.
 - El jefe de prensa del Tribunal de Cuentas. Fernando Gómez Laplaza. En Madrid, 11 de febrero de 2014. Duración 55 minutos.
- Entrevistas a periodistas de medios de comunicación. De cada periodista se ha realizado una ficha con su perfil profesional y su adecuación para aportar información a esta investigación.
- Abel Martín García, redactor-reportero de Antena3 Noticias.
 - Elena Gómez, redactora-reportera de LaSexta Noticias.
 - Laura Díez Ayuso, redactora de Vózpopuli.
 - Ricardo Coarasa, redactor de La Razón.
 - Fernando Lázaro, redactor de El Mundo.
 - Javier Ruiz, redactor y conductor de Cuatro TV.
- Entrevista a la Presidenta de la Asociación de la Prensa de Madrid, doña María del Carmen del Riego. La entrevista fue enviada por email el 27 de abril de 2015.

- Entrevista a Arsenio Escolar, periodista director del diario 20 Minutos y presidente de la Asociación de pequeños y medianos editores. Entrevista personal realizada el 26 de mayo de 2015. Duración 26.57 minutos.
- Análisis de prensa en dos periodos de tiempo para hacer un estudio comparativo y un análisis puntual del 11 de diciembre de 2014 con motivo de la publicación en prensa del estreno del Portal de la Transparencia del Gobierno español.

El primer periodo de estudio abarca los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2013.

El segundo periodo de estudio abarca los mismos meses (enero, febrero, marzo y abril) del año 2015.

El motivo de elegir estos espacios concretos de tiempo se debe a que corresponden al periodo previo del debate político sobre el Proyecto de ley de transparencia, en el caso del primer periodo de estudio; mientras que el segundo periodo corresponde a la entrada en vigor de la propia ley, concretamente, la entrada en vigor afecta a los títulos de transparencia y publicidad activa de las entidades públicas y el estreno del Portal de la Transparencia.

Los periódicos seleccionados para ser analizados son los siguientes:

- *El Mundo.*
- *El País.*
- *La Razón.*
- *La Vanguardia.*

La elección de estos medios se debe a las diferentes corrientes de opinión que defienden sus líneas editoriales, en un intento de seleccionar una muestra variada y representativa de la opinión pública.

6. Fuentes de la investigación

Las fuentes consultadas para realizar esta tesis han sido muy diversas debido a varios factores determinantes como la actualidad del tema y el carácter multidisciplinar de esta investigación. En este sentido, se ha acudido a mucha documentación académica procedente del ámbito internacional, sobre todo en materia de legislación y publicaciones de organizaciones de distinta índole, como ONG y organismos supranacionales.

Por otra parte, se ha tenido que acudir a muchas fuentes originales como las entrevistas personales con los principales protagonistas de las acciones llevadas a cabo en España en materia de transparencia, puesto que el tema lo ha exigido a lo largo de la mayor parte de la investigación. De esta manera, se han realizado diversas entrevistas en profundidad para obtener todos los argumentos y perspectivas posibles sobre el proceso de tramitación de la Ley 19/2013 y el proceso que está iniciando la transparencia en nuestro país.

Las fuentes digitales también han sido un recurso frecuente para esta tesis, respondiendo a las diferentes necesidades de la investigación en cada momento. Debido a la novedad y actualidad del tema -la transparencia del gobierno español- al inicio de la investigación en 2012 existía poca bibliográfica publicada que tratase el tema específicamente, por lo que se comenzó consultado fuentes de otros países relacionadas con la transparencia, como los autores latinoamericanos que han sido una fuente recurrente para esta investigación, debido a la mayor trayectoria que ha experimentado esta región, sobre todo con respecto a la regulación de la transparencia y al debate público y académico.

Posteriormente, con la publicación de bibliografía más reciente, se acudió a muchos escritos y ensayos publicados *online*, así como a la publicación de artículos de diarios y revistas digitales.

Por último, otra de las fuentes imprescindibles para esta investigación ha sido la información aportada por las propias organizaciones e instituciones investigadas, como el Ministerio de la Presidencia del Gobierno, las plataformas ciudadanos, el Congreso de los Diputados, los ministerios, el Tribunal de Cuentas, etc. Sobre todo, estas entidades han aportado mucha documentación en materia de legislación española y derecho comparado.

Asimismo, la Hemeroteca Municipal de Madrid y la Hemeroteca de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense, han sido los lugares donde se han podido consultar las ediciones impresas de los periódicos analizados para esta investigación.

7. Estructura de la tesis

El carácter multidisciplinar de esta tesis ha determinado que se divida en cinco capítulos bien diferenciados, que si bien entre ellos no tienen una relación directa, el enfoque de la investigación y las hipótesis planteadas han exigido que se investiguen separadamente para que, una vez realizada la investigación completa, se lleguen a unas conclusiones finales comunes sobre el objeto de estudio.

De este modo, la tesis se divide en los siguientes capítulos y apartados con el fin de tratar cada tema con la mayor objetividad posible y aportar una visión conjunta y completa del fenómeno de la transparencia aplicado al Gobierno español:

- **Capítulo uno.** En este primer título se dibuja un marco teórico sobre la transparencia y su concepto a nivel global y universal. Para llegar a una definición propia y original de qué es la “transparencia” aplicada a las entidades gubernamentales y democráticas, se ha dividido el estudio en varios epígrafes que abordan los primeros estudios de la transparencia, la definición de éste principio por las organizaciones pro-transparencia nacionales e internacionales, así como el concepto que defienden las legislaciones más antiguas que regulan el derecho de acceso a la información.

- **Capítulo dos.** Este apartado es un estudio en profundidad de las principales organizaciones ciudadanas de España que promueven la transparencia y el acceso a la información. Los epígrafes del capítulo se corresponden con cada una de las organizaciones consultadas para exponer de manera clara y objetiva la información aportada por las mismas.
- **Capítulo tres.** En esta sección se ha realizado un análisis del proceso de elaboración y aprobación de la Ley de transparencia aprobada por el Gobierno español, con el fin de determinar el porqué de las características de esta ley, desde la perspectiva de sus protagonistas políticos, los expertos consultados por el Gobierno y un estudio comparado con otras leyes internacionales para determinar en qué punto se encuentra la Ley 19/2013 según los estándares del ámbito internacional. De esta manera, el capítulo se divide en los procesos mencionados: la consulta a los diputados, las declaraciones de los expertos, las características de la Ley y el derecho comparado.
- **Capítulo cuatro.** Este apartado consiste en un estudio del Tribunal de Cuentas como institución originaria encargada de hacer transparente la gestión pública del Estado español y garantizar la rendición de cuentas de la Administración Pública. Asimismo, este estudio sobre la institución fiscalizadora incluye un análisis de la transparencia del propio organismo, cuya función le obliga a ser un ejemplo de este principio. Por lo tanto, el capítulo se divide en una primera parte sobre el funcionamiento y estructura del Tribunal, una segunda parte sobre su visibilidad en la sociedad española como garantía de la rendición de cuentas y por último, un apartado sobre su comunicación externa para determinar el papel de este organismo en el debate público de la transparencia del Gobierno español.
- **Capítulo cinco.** Este último apartado de la investigación consiste en un análisis de prensa para conocer y evaluar el interés y la sensibilidad de la opinión pública sobre la transparencia, a través de un estudio de las noticias sobre este principio publicadas en los principales periódicos del país: El Mundo, El País, La Razón y La Vanguardia. La división de este capítulo responde a la explicación de la metodología desarrollada para el estudio, los resultados del mismo y una

consulta a las principales asociaciones de la prensa que contactaron con los diputados para formar parte del proceso de tramitación de la Ley 19/2013.

- **Conclusiones de capítulo.** Esta sección situada al final de cada capítulo –como su nombre indica-, recoge las principales conclusiones que se desprenden de las investigaciones realizadas en cada gran apartado en que se divide la tesis. Debido a la independencia de la investigación y el análisis de cada capítulo, ha sido necesario resumir los principales resultados obtenidos y presentarlos como un valor añadido a las conclusiones finales de la tesis que aportan otras ideas diferenciadas.
- **Conclusiones finales.** Este último apartado, recoge las conclusiones de la investigación que confirman o desmienten las ideas de las que parte esta tesis. En este sentido, las conclusiones finales son más amplias y aportan información adicional a las conclusiones capitulares, puesto que están enfocadas a despejar las hipótesis planteadas en este capítulo introductorio.

Capítulo 1

Transparencia.

Concepto y primeras regulaciones

Introducción

El principio de transparencia es un concepto aparentemente nuevo, debido a su repercusión en la política actual. No obstante, este fenómeno que está cambiando las reglas de la comunicación de los gobiernos, no pertenece exclusivamente al siglo XXI, como puede parecer. El desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han incidido de manera notable en el avance de la transparencia y su implementación en el ámbito político e institucional de los países desarrollados. Existen, sin embargo, leyes anteriores a la creación de Internet y a la tecnología web que demuestran un desarrollo muy temprano del concepto de la transparencia, así como su necesaria aplicación al ámbito gubernamental para garantizar el buen funcionamiento del sistema democrático.

No se puede negar la relación entre el acceso rápido y fácil a la información con el desarrollo de las herramientas y canales que lo hacen posible. La llamada “sociedad de la información” y el auge de “las autopistas de la comunicación”, en referencia a las opciones que abrió Internet con su creación, han empujado claramente a los gobiernos a actualizar su manera de relacionarse con los ciudadanos. Así como la comunicación online y las redes sociales han creado nuevos hábitos de comunicación interpersonal y han influido en las relaciones sociales, el sistema democrático también está sufriendo un cambio en el modo de interacción de sus actores.

En el caso de España, este cambio ha llegado tarde, como han reconocido numerosos expertos y políticos durante la tramitación del Proyecto de Ley de transparencia. Una década después de haber entrado en el siglo XXI, España seguía siendo uno de los cuatro países de la Unión Europea con más de un millón de habitantes que no tenía regulada la transparencia y el acceso a la información pública.

Este hecho provocó que la crisis económica española contagiara al sector político e institucional. La desafección ciudadana con respecto a sus representantes políticos se evidenció con el movimiento 15-M en 2011 y la irrupción de nuevas organizaciones políticas que pretendían llevar a la práctica una nueva forma de ejercer la representación y el liderazgo social, con una estructura y funcionamiento alternativo al de los partidos tradicionales.

En las elecciones europeas de 2014, la formación PODEMOS, fenómeno derivado del movimiento 15-M, ganó una gran cantidad de votantes que apoyaron sus ideas anti-institucionales en cuanto al ejercicio de la política interna de la formación, siendo la transparencia uno de sus principios insignia.

Sin embargo, PODEMOS no fue la única organización en abrazar la transparencia como factor de diferenciación de la nueva ideología política. En 2012, se publicó el primer informe que analizaba la transparencia de los partidos políticos españoles a través de sus páginas web, *Transparencia, el mejor eslogan*. Este análisis precisó desarrollar una metodología nueva, adaptada al objeto de estudio y elaborada en coautoría de la investigadora de esta tesis con Javier Martín Cavanna, presidente de Fundación Compromiso y Transparencia. Este informe fue el primer estudio objetivo que reveló qué información era determinante para medir el grado de transparencia de las principales formaciones políticas del país, antes de que se presentara el Anteproyecto de Ley transparencia del Gobierno en marzo de ese mismo año.

Los resultados¹² de aquel primer estudio revelaron un panorama desolador, puesto que la información publicada a través de las web de los partidos estaban configuradas para promocionar las acciones de estas organizaciones y sus principales líderes en clave propagandística, en detrimento de la rendición de cuentas y la transparencia. Este hecho demostró que ambos principios, transparencia y rendición de cuentas, no se encontraban entre las prioridades de la agenda política. Únicamente la formación UPyD reveló una conducta diferente, destacando por ser la única organización con representación en las Cortes Generales que publicaba sus estados contables y un informe de gestión de sus recursos.

¹² Conclusiones de “Transparencia, el mejor eslogan”. Marzo 2012. Disponible: http://www.compromisoytransparencia.com/conocimientos/informes/index_2.html

Los casos de corrupción en la Administración pública y la política, destapados en los últimos cuatro años, han sido otro factor determinante para que la transparencia se haya incluido de manera acelerada en la agenda política y social de España. Las dos grandes organizaciones políticas del país, Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español, se han visto envueltos en los peores casos de corrupción, fraude y tráfico de influencias de la etapa democrática española. Como consecuencia inmediata, estas formaciones han tomado conciencia de la necesidad que tenían de hacer transparente su información económica, principalmente, como medida urgente para paliar la caída de confianza de sus votantes y de la sociedad en general. De esta manera, una vez que se inició este camino con la información económica y financiera de los partidos, el avance de esta tendencia ha empujado a publicar una información cada vez más diferenciada y amplia.

La maquinaria del acceso a la información y la transparencia llega para quedarse y avanza cada vez más, como afirmó Antonio Garrigues Walker¹³ para esta investigación: “La transparencia se va a convertir en un derecho básico que irá ampliando permanentemente su campo de acción. Ese proceso podrá ser, según los países, más o menos lento, pero será inexorable”.

Este hecho se puede comprobar con el último informe¹⁴ realizado por Fundación Compromiso y Transparencia, publicado en mayo de 2015. En él se recoge la evolución de los cuatro años de análisis que lleva haciendo y publicando. Aunque sus indicadores son cada vez más exigentes y este factor ha influido en los resultados de cada edición, se puede apreciar la evolución en positivo de los partidos políticos hacia una actitud más abierta y accesible de su información relevante.

En el último año 2014/2015, las campañas políticas han centrado su estrategia de comunicación en demostrar quién es más transparente y aporta más información sobre su partido. En este sentido cabe señalar que la mayoría de las organizaciones políticas han habilitado dentro de sus páginas web un apartado llamado

¹³ Antonio Garrigues Walker envió un comentario como colaboración para la presente tesis. Documento completo en el Anexo II del CD.

¹⁴ http://www.compromisoytransparencia.com/conocimientos/informes/index_1.html

“transparencia”, donde agrupan la información relativa a la rendición de cuentas del partido.

Gracias a la aprobación de la ley 19/2013, la transparencia no solo es un tema que atañe a las formaciones políticas. Las páginas web de los ministerios y de las entidades gubernamentales también han sufrido una importante transformación para adaptar su estructura y sus contenidos a las nuevas exigencias normativas. Aunque desde La Moncloa se ha dado ejemplo desde un primer momento, cabe señalar cómo instituciones tan relevantes con el Congreso de los Diputados, el Senado o el Tribunal de Cuentas han incorporado un Portal de la Transparencia para atender las solicitudes de información de los ciudadanos. Hace apenas dos años, esta diligencia era impensable.

Este breve resumen de hechos, acontecidos en menos de un lustro en España, presenta el principio de transparencia como una necesidad que se descubre de repente, para resolver el problema de la corrupción y, sobre todo, de la desafección política. Sin embargo, el fenómeno de la transparencia tiene un recorrido mayor en el caso español gracias a una serie de organizaciones que llevan más de una década creando conciencia y promoviendo acciones para garantizar este principio en las actuaciones de los actores gubernamentales y políticos.

Estas organizaciones no gubernamentales han tratado de que los diferentes gobiernos españoles, sucedidos entre la década del 2004 al 2014, adoptasen un concepto de transparencia según los estándares internacionales. Este concepto de transparencia que defienden las ONG, es una definición que se ha ido formando a lo largo de un proceso más dilatado en el tiempo que el que ha tenido lugar en España. Como se mencionaba al inicio, el debate público sobre la transparencia en este país ha sido muy reciente y acelerado, lo cual lleva a preguntarse qué es la transparencia para los especialistas en la materia; qué elementos contiene este principio para que se dé de manera empíricamente comprobable; y si, en el caso español, existe y se defiende un concepto de transparencia equiparable al que hay en el entorno internacional.

1. El concepto de transparencia aplicado al gobierno

El origen más puro del significado de “transparencia” proviene de la etimología misma de la palabra que, según la RAE, es la cualidad de ser “transparente”. Esto lleva a una segunda pregunta: ¿qué implica ser transparente? El origen latino de la palabra determina que se forma con el adverbio “trans” –a través- y “parens/ parentis” –que aparece-. En la definición de la Real Academia Española se define como adjetivo de aquello que “se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse¹⁵”. Otra acepción determina que es aquello “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad¹⁶”.

Comúnmente se ha aceptado que una persona es “transparente” cuando nada oculta. Sus sentimientos e intenciones son claras para el resto de sus interlocutores y, por lo tanto, es una persona en la que se puede confiar, porque no tiene capacidad de parecer algo que no es. De este modo, la calificación con este adjetivo de otros conceptos como comunidad, organización, empresa, gobiernos, etc., quiere decir que estos organismos y entidades, al igual que la persona transparente, no ocultan nada relevante para su audiencia, público, ciudadanos o grupos de interés. Sin embargo, así como lo relevante para definir a una persona como “alguien transparente” son sus sentimientos e intenciones, cabe preguntarse ¿qué implica ser transparente para un gobierno?

En este sentido se abre una serie de interrogantes sobre qué información determinante debe ser hecha pública para que un gobierno adquiriera la categoría de transparente, sin vulnerar por ello otros derechos protegidos anteriormente, ni incurrir en un exceso de datos que finalmente, más que informar, perjudican y obstaculizan la búsqueda de información.

Rodrigo Sandoval Almazán, en su libro *Larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*, explica en la introducción de su obra que “*el gobierno transparente existe a partir de lo que se sabe de él*” (Almazán, 2013, p. 23) Sobre este aspecto, Sandoval Almazán investigó a través de las revistas académicas internacionales,

¹⁵ Segunda acepción del adjetivo “transparente”. <http://lema.rae.es/drae/?val=transparente>

¹⁶ Tercera acepción del adjetivo “transparente”. <http://lema.rae.es/drae/?val=transparente>

cuándo y cómo se inicia el debate público sobre el gobierno abierto y llegó a la conclusión de que existen tres corrientes de pensamiento teórico que envuelven la discusión del concepto de gobierno transparente: la libertad de información, la información gubernamental como herramienta y los datos abiertos.

Según las averiguaciones de este autor, el primer paso hacia el gobierno transparente comienza con el debate sobre la libertad de información. En este sentido, Sandoval Almazán explica que los diferentes estudios e investigaciones a nivel mundial que se han realizado sobre la relación entre la garantía de la libertad de información y el avance de los sistemas democráticos suponen el primer paso hacia la discusión de la transparencia gubernamental. Y aunque la mayoría de los estudios tienen fechas entorno a la década de los setenta, el caso estadounidense destaca por su “largo recorrido” -como califica Sandoval Almazán-, pues ya desde finales de la Segunda Guerra Mundial se inició en aquel país el primer estudio sobre esta materia con el trabajo de Wallace Parks en 1957: *The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution*.

Sobre la segunda corriente de pensamiento, que es la información del gobierno como herramienta, el mismo autor explica que los estudios realizados entienden este tipo de información como el instrumento necesario para que los ciudadanos tomen decisiones. En este sentido, se suelen analizar diferentes aspectos como la demanda de la información por parte de la sociedad civil; la relación entre la confianza en el gobierno y la apertura de datos; o el valor público que pueden crear los datos gubernamentales, entre otros temas. Por su parte, Sandoval Almazán señala que “un texto fundamental” para comprender bien lo que califica como “la nueva era de la apertura de la información gubernamental” es el escrito por Lathrop y Ruma, *Open Government*, en 2010.

Por último, Sandoval Almazán identifica una tercera corriente de pensamiento centrado en la propia apertura de datos. Esta línea teórica tiene su auge a partir del 2010 con toda una serie de investigaciones, cada una de ellas subclasificable por las respectivas corrientes de pensamiento de las que se nutren. En este sentido el autor señala varios trabajos, entre ellos el que realizó el Centro para la Tecnología del

Gobierno¹⁷ sobre la publicación de los fondos asignados al programa *The American Recovery and Reinvestment Act*, que está entre las investigaciones que se focalizan en los datos abiertos como mecanismo o sistema de rendición de cuentas de los gobiernos. Por otra parte, están los estudios centrados en el desarrollo de metodologías que permitan la apertura de los datos y su organización dentro de la Administración pública. Dentro de esta línea, Sandoval Almazán señala aún como importantes las investigaciones de Hornnes, Jansen y Langeland en 2010 y la de Fernández, Martínez-Prieto y Gutiérrez en 2011. Finalmente, otra corriente que identifica Sandoval Almazán dentro de la apertura de datos, se centra en la perspectiva del ciudadano, de manera que el *Open Data* es entendido como un medio para promover la participación. Sobre esta línea, el autor destaca varios proyectos como SOMUS (Näkki, et al. 2011) o el uso del *crowdsourcing* (Taewoo Nam, 2010), entre otros.

Los estudios e investigaciones reunidas por Sandoval Almazán son el mejor indicativo de la dificultad que entraña definir la transparencia. La actualidad de este concepto y sus diferentes perspectivas de abordaje, así como su dimensión multidisciplinar, hacen que el mismo autor mejicano señale que una característica propia del concepto de “gobierno transparente” sea la “confusión” (Almazán, 2013, p. 37).

Pero llegados a este punto no se puede negar que la tecnología de la información es un factor determinante para determinar en la actualidad quién es transparente y quién no. Según Sandoval Almazán, esta tendencia de nivel mundial sucede a diferentes ritmos “de madurez”, en principio debido a la innovación tecnológica, pero también puede ser debido a la madurez de los ciudadanos en cuanto a su propia conciencia como actor activo dentro de los sistemas democráticos.

Después de revisar los diferentes estudios e investigaciones acerca de la transparencia aplicada a los gobiernos, el autor ofrece una definición del significado de “gobierno transparente”.

¹⁷ *Center for Technology in Government. University at Albany. State University of New York.*
<https://www.ctg.albany.edu/academics/academics?sub=publications>
https://www.ctg.albany.edu/publications/journals/dgo_2010_recoveryact

En una primera aproximación hacia el concepto, Sandoval Almazán afirma que un “gobierno transparente” se identifica porque existe “transparencia y apertura” tanto de los datos gubernamentales, como del proceso en sí mismo y, por lo tanto, afirma que “la apertura es la dirección, la transparencia es el camino” (Almazán, 2013, p. 40)

Finalmente se atreve a hacer una proposición formal del concepto de la siguiente manera:

“El gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos”.

Esta propuesta conceptual, como la define el propio autor, permite acotar el concepto a la realidad más cercana del hecho de la transparencia gubernamental. A su vez, despeja una serie de incógnitas sobre su existencia, de la misma manera que deja la posibilidad de innovar en el desarrollo futuro del concepto, pues la transparencia se considera como un elemento vivo y dinámico, según puede comprobarse en la evolución descrita por los diferentes estudios que presenta el autor.

Debido a la fuerte influencia que las TIC han ejercido en el desarrollo de la transparencia durante la segunda década del 2000, resulta imprescindible incluir el factor tecnológico dentro de la propia definición. Por su parte, Sandoval Almazán explica que su concepción del gobierno transparente como una “plataforma” viene de la idea de que es un lugar donde se pueden encontrar diferentes elementos y herramientas sin la caducidad de las etapas políticas, es decir, que la plataforma del gobierno abierto permanece y continua en su evolución, aunque los gobiernos cambien de partido político en la jefatura.

Por último, el autor mejicano indica que los datos deben “abrirse” y ser “libres”, en referencia no solo al formato, que debe permitir la reutilización y manejabilidad para reelaborar información a partir de ellos, sino que el lenguaje de los mismos también debe permitir su comprensibilidad por parte de la audiencia, usuarios o

grupos de interés. De esta manera, se fomenta desde las dependencias del gobierno la participación de los actores sociales en los asuntos públicos y permite a los ciudadanos tomar decisiones mejor formadas.

Teniendo en cuenta todos los elementos que incluye, se puede afirmar que la definición aportada por Sandoval Almazán es bastante completa y contiene los principales rasgos que identifica la transparencia gubernamental en un contexto universal.

Como se mencionaba al inicio del capítulo, existen diferentes perspectivas de lo que se entiende por transparencia aplicado al gobierno de los Estados, y como decía Sandoval Almazán existen factores sociales determinantes que influyen tanto en la percepción como en la concepción de la transparencia gubernamental. En este sentido, cabe destacar una cita del autor mejicano cuando afirma que “el gobierno transparente solo puede ocurrir si existe un cambio legal o una modificación constitucional para que se lleve a cabo, dependerá mucho de la voluntad política para que ello ocurra” (Almazán, 2013, p. 22)

En España la transparencia es un tema de reciente actualidad y en plena ebullición social. Hasta hace menos de cinco años, aproximadamente desde finales del año 2011, la transparencia era una cosa de unas pocas minorías. Unas cuantas plataformas ciudadanas y ONG que habían dedicado sus esfuerzos a pedir al gobierno que publicara su información a diferentes niveles administrativos y de diversas instituciones públicas. Cabe señalar que en esas fechas el gobierno electrónico en España empezaba a implementarse de manera exitosa y actualmente es uno de los más avanzados y eficaces¹⁸. Pero la *e-administración* no es lo mismo que el *e-gobierno*, ni equivale desde luego a la transparencia gubernamental. Los tres conceptos son completamente diferentes entre sí, aunque les una el elemento común de la tecnología.

¹⁸España obtiene el puesto número 12 en el Estudio de Naciones Unidas sobre el desarrollo de la Administración electrónica.
http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2014/Julio/Noticia-2014-07-02-espana-situa-puesto12-onu-admon-electronica.html#.VaJcpvntn7s

De esta manera, para realizar la investigación de esta tesis se ha seleccionado una serie de plataformas y ONG representativas para promover e implementar la transparencia en España. En este sentido, se hace necesario conocer en qué medida coinciden en sus definiciones de lo que es la transparencia desde sus perspectivas de trabajo, en qué nivel se encuentra el caso del gobierno español y hacia qué concepto se dirigen las acciones y políticas del gobierno.

La transparencia según la sociedad civil

En primer lugar, Transparencia Internacional, es una de las ONG más reconocidas a nivel internacional y su Capítulo español -así es como denomina la propia organización a su institución satélite en España-, define en su página web que *“La transparencia es un importante objetivo de la sociedad actual, y que está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan¹⁹”*.

Por otra parte, la organización Access Info Europe, cuyo trabajo por la transparencia está centrado en la perspectiva del derecho de acceso a la información, afirma desde su página web que: *“El derecho de acceso a la información plantea dos obligaciones clave a los gobiernos. Primero, la obligación de publicar y repartir la información clave sobre lo que están haciendo los diferentes organismos públicos. Segundo, los gobiernos tienen la obligación de recibir las solicitudes de información del público y la obligación de responder, dejando, o que el público vea los documentos originales, o que reciba copias de documentos e informaciones en su poder²⁰”*.

Otra de las organizaciones que se ha seleccionado para esta investigación es Fundación Compromiso y Transparencia. Más que medir la transparencia del gobierno, esta fundación se centra en analizar a entidades públicas y privadas, con el fin de fortalecer la sociedad democrática. Sobre este aspecto, entre sus informes de transparencia destaca por su interés para esta investigación su análisis de la transparencia de los partidos políticos, debido a su responsabilidad como

¹⁹ <http://transparencia.org.es/acerca-de-ti-espana/>

²⁰ <http://www.access-info.org/es/que-es-el-derecho-a-saber>

representantes de la voluntad ciudadana para ejercer el poder Legislativo y el Ejecutivo en el caso del partido de gobierno. Esta fundación, a través de sus informes, sostiene que *“La transparencia voluntaria se entiende como el esfuerzo por publicar y diseminar la información relevante de la organización, haciéndola fácilmente accesible a los diferentes grupos de interés en forma clara, permanente y actualizada²¹”*.

Esta definición introduce dos nuevos elementos: la voluntad de publicar y la relevancia de la información. Hasta ahora, las definiciones siempre habían destacado el carácter público de los datos, la obligatoriedad de permitir el acceso y el factor tecnológico como aglutinante de todos los elementos para ser transparentes.

Por su parte, la Fundación Civio, una organización ciudadana que trabaja para “contribuir a la mejora de la calidad democrática” en España, según publica a través de su web y define la transparencia como: *“Un nuevo paradigma internacional de gestión de los recursos públicos cada vez más pujante²²”*.

Por último, cabe considerar la perspectiva de la transparencia gubernamental de algunas de las organizaciones internacionales que han inspirado a los principales movimientos pro-transparencia en España. En este sentido, la organización *Sunlight Foundation*, cuya misión es crear un gobierno en Estados Unidos más abierto y transparente, expresa que *“La información es poder o el acceso desproporcionado a la información es poder. Estamos comprometidos con la mejora del acceso a la información gubernamental para que esté disponible online, puesto que la redefinición de información ‘pública’ ahora significa información ‘online’²³”*.

En la descripción de los logros conseguidos hasta la fecha, la *Sunlight Foundation* termina con un mensaje muy interesante: *“Sabemos que a medida que el gobierno crece y se hace más complejo, así como el flujo del dinero en la política se vuelve más perverso, necesitaremos más herramientas que sean mejores y más*

²¹ “Transparencia, el mejor eslogan”, informe de transparencia en la web de los partidos políticos. Marzo 2012. Página 7. http://www.compromisoytransparencia.com/conocimientos/informes/index_1.html

²² Estatutos de Fundación Civio. Artículo 5 Actividades. <http://www.civio.es/wp-content/themes/nash/assets/contents/estatutos-civio.pdf>

²³ “We believe that information is power, or, to put it more finely, disproportionate access to information is power. We are committed to improving access to government information by making it available online, indeed redefining ‘public’ information as meaning ‘online’”. <http://sunlightfoundation.com/about/>

*creativas para asegurar que la democracia progresa*²⁴". La organización estadounidense da a entender así que la transparencia es una de esas "herramientas" que permiten que la democracia progrese, siendo necesario que está en constante evolución y mejora para que siga siendo eficaz.

Openingparliament es una plataforma internacional que ayuda a unir sinergias entre las organizaciones de la sociedad civil para hacer seguimientos, dar apoyo y fomentar la apertura de los parlamentos en sus respectivos países de origen. En este sentido, la perspectiva de esta organización se centra en la transparencia de las instituciones legislativas, para lo cual ha desarrollado una *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*. En este documento se dan unas pautas para abrir la información que generan las instituciones legislativas, de manera que puedan rendir cuentas y permitir la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Entre las exigencias que determina esta guía, destaca el punto 13 "sobre las políticas de transparencia parlamentaria" que se deben aplicar, para lo cual la organización establece que los parlamentos deben *"garantizar la publicación periódica y proactiva, y la difusión de información parlamentaria, incluyendo políticas relativas a los formatos en los que se publican estas informaciones"*²⁵.

Para concluir, otra de las organizaciones internacionales más influyente en la defensa de la transparencia en el ámbito ciudadano es la ONG Open Society Foundations, cuya misión se basa en la acción de construir "sociedades dinámicas y tolerantes" con gobiernos abiertos, responsables y que permitan la participación ciudadana. De esta manera, la organización trabaja en diferentes áreas, pero la más relevante para esta investigación es su espacio dedicado a la libertad de información y conocimiento. En este aspecto, destaca su idea sobre: *"El silencio y el secreto son dos de las herramientas más poderosas que los gobiernos pueden utilizar para silenciar las críticas y encubrir sus acciones del escrutinio público. Las Fundaciones de Open Society defienden el derecho de expresarse y de conocimientos, tanto para apoyar la*

²⁴ "But we know that as government grows ever-more complex, and as the flow of political money becomes more perverse, we will all need better and more creative tools to ensure that democracy thrives". <http://sunlightfoundation.com/about/>

²⁵ Punto 13 de la Declaración de Parlamento Abierto <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

participación pública en el gobierno y la rendición de cuentas, como para enfrentarse a la corrupción y los abusos de derechos humanos²⁶ .

En definitiva, con todas estas aportaciones desde diferentes perspectivas y áreas de acción se persigue encontrar una definición de la transparencia gubernamental más completa que la aproximación de Sandoval Almazán, que si bien es una buena aproximación, para esta investigación supone un punto de partida para alcanzar una definición más ambiciosa. Pues una de las características que se ha podido identificar como inherente al principio de la transparencia es su estado cambiante, debido a las circunstancias de la sociedad y a factores tan determinantes, como el desarrollo de las TIC, la madurez de la ciudadanía como agente participativo en los asuntos públicos, o la legislación garante del derecho de acceso a la información gubernamental.

Hasta este punto, se puede afirmar que en las sociedades que iniciaron de manera temprana su debate público sobre la transparencia, han seguido una evolución bastante lineal que se puede resumir en el siguiente gráfico:

Ilustración 1 Evolución del debate público en sociedades con cultura de transparencia



Del recorrido descrito por Sandoval Almazán sobre los estudios e investigaciones realizadas en torno a la discusión de la transparencia y el gobierno abierto, se desprende la evolución de la Ilustración 1. Aunque todas las sociedades no han

²⁶ "Silence and secrecy are two of the most powerful tools that governments can employ to mute critics and cloak their actions from public scrutiny. The Open Society Foundations work to uphold the right to speak and to know- in order to support public involvement in government and accountability, and to challenge corruption and human rights abuses". <http://www.opensocietyfoundations.org/topics/freedom-information>

desarrollado esta evolución de manera lineal, sí que se puede determinar que para alcanzar una sociedad abierta y participativa, primero ha de garantizarse la libertad de información y el acceso a los datos públicos de los gobiernos. Esta es la base que debe garantizarse por la legislación de los países; y sobre esta garantía, comenzar a construir la cultura de la transparencia, pues sin ella no se puede garantizar la participación ciudadana, que es el siguiente paso en la evolución de las sociedades democráticas modernas.

2. Las primeras regulaciones internacionales

En el apartado anterior se ha podido comprobar la importancia de garantizar la libertad de información y el acceso a la documentación pública como base para el desarrollo de la transparencia en las sociedades democráticas. Por este motivo, conocer las primeras legislaciones que protegieron estos derechos y su desarrollo posterior, así como el concepto de transparencia gubernamental que se especifica en estas regulaciones originarias, resulta necesario e imprescindible para alcanzar una definición del concepto más universal, atemporal y completa.

A fecha de esta investigación (septiembre de 2015) existen 102 leyes de acceso a la información en todo el mundo y el número sigue creciendo, según el estudio de *Global Right to Information Rating*²⁷. Como se ha mencionado en la introducción, la aprobación de las regulaciones internacionales se han producido en diferentes etapas.- Se puede decir que existen unas primeras regulaciones calificables como de como “históricas”, según algunos autores, debido a su temprana existencia en la legislación internacional. Son aquellas aprobadas a principios del siglo XX (antes de la Segunda Guerra Mundial) o anteriores. Ellas fueron seguidas por una segunda ola de aprobaciones legislativas, que comprende entre los años 70 y 90 de finales del siglo XX. Y por último, una tercera etapa que está resultando muy prolífica, que incluye todas las leyes aprobadas a partir del nuevo milenio.

²⁷ <http://www.rti-rating.org/>

En este apartado se pretende conocer los orígenes de la transparencia y su desarrollo teórico y conceptual, desde la perspectiva de la legislación internacional de una manera aproximada, por lo tanto, las primeras regulaciones resultan más interesantes para esta investigación, por su mayor recorrido sobre la regulación del acceso a la información y la transparencia. El concepto de transparencia que recogen estas normas originarias permiten descubrir cómo ha sido la evolución histórica del concepto a nivel normativo. Conocer el recorrido histórico, desde las primeras regulaciones hasta sus posteriores actualizaciones, permite obtener una visión panorámica de la evolución del concepto de la transparencia y, de este modo, siguiendo la línea de su recorrido histórico, se puede pronosticar y adelantar el siguiente paso hacia el que se dirige la transparencia en un futuro próximo.

El primer documento legal que reconoció el acceso a la información como un derecho fue la *Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas*²⁸ de Suecia en 1776, impulsada por Anders Chydenius²⁹, sacerdote y diputado del parlamento sueco durante el reinado de Gustavo III. Según el ensayo realizado por John M. Ackerman e Irma E. Sandoval sobre *Leyes de acceso a la información en el mundo*³⁰, el político sueco fue admirador de la institución china el Buró de Censura Imperial, encargado de vigilar tanto al gobierno chino como a sus funcionarios, cuyo fin era hacer públicos los errores burocráticos y las prácticas de corrupción. Chydenius se mostraba muy interesado por la actitud de los emperadores chinos al estar dispuestos a admitir sus errores públicamente, evitando ocultarlos tras la opacidad y la ignorancia (Ackerman & Sandoval, 2005, p. 13). De esta manera, el propio religioso y político sueco afirmó que la China contemporánea a su época era “el país modelo para la libertad de prensa” según citan los autores (Ackerman & Sandoval, 2005).

Cabe destacar que esta originaria ley nació poco después de la aprobación de la Constitución sueca y que el propio Chydenius consideró que si la carta magna no lograba sus objetivos de convertir a Suecia en un nación mejor, la ley que él impulsó sí lo lograría. Asimismo, los autores citados explican que el país nórdico no se convirtió

²⁸ Freedom of Press and The Right of Access to Public Records Act.

²⁹ Página web de la fundación Chydenius. <http://www.chydenius.net/eng/>

³⁰ Ensayo publicado en Cuadernos de Transparencia, número 7. Agosto 2005. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México. www.ifai.org.mx.

en una sociedad ideal gracias a la *Ley de Libertad de prensa*, sin embargo, sí que existió una relación indirecta entre el hecho de hacer públicas las actas de los estados suecos durante el desarrollo económico que experimentó el país durante su reforma agraria, evitando prácticas abusivas y garantizando los derechos de la propiedad de los agricultores. El historiador Magnus Blöstrom, citado por los autores anteriores, afirmó que el acceso a los certificados oficiales fue un elemento determinante en la distribución de las tierras sin prácticas ilegales y discrecionales, y que posteriormente este hábito se extendió a otras áreas administrativas y de gobierno, dando lugar a la cultura de transparencia sueca. En España, durante las desamortizaciones³¹ que tuvieron lugar poco después de la aprobación de la ley sueca, el acceso a las actas pública fue impensable, a pesar de los cambios políticos basados en ideologías liberales y progresistas; a principios del s. XIX la democracia era un sistema muy reciente en España, casi se podría decir que estaba en “periodo de prueba” en una nación de tradición absolutista que tomaba decisiones “para el pueblo pero sin el pueblo”³².

Volviendo al ámbito europeo, la Revolución Francesa también aportó un precedente sobre el derecho de acceso a la información gracias a su *Declaración de los derechos de los hombres y los ciudadanos*. En los artículos 14³³ y 15³⁴ de dicha declaración se reconoció el derecho ciudadano de “vigilar” y “pedir cuentas” tanto a los representantes del pueblo como a los “Agentes públicos”.

Posteriormente y en otra parte del mundo, en Latinoamérica, se da el caso de Colombia. Este episodio es menos conocido en la historia del acceso a la información, pero supone otra aportación pionera en la regulación del acceso a la información en

³¹ Las desamortizaciones en España fue un proceso que duró desde finales del siglo XVIII hasta principios del XX, como una de las principales medidas de la reforma agraria que consistió en expropiar las tierras en poder de la Iglesia y nacionalizarlas para venderlas en subasta pública. Las desamortizaciones más conocidas fueron las llevadas a cabo por los ministros Juan Álvarez de Mendizábal en 1835 y Pascual Madoz en 1855.

³² El “Despotismo ilustrado” fue la corriente política llevada a cabo por los reyes absolutistas con ideas ilustradas. En España Carlos III de Borbón fue el primero en ejercerla y su nieto Fernando VII intentó mantenerla durante su restauración en el poder tras la invasión francesa en España a principios del s. XIX.

³³ Artículo 14 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789. “Todos los Ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

³⁴ Artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789. “La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier Agente público”.

etapa temprana, ya que en 1888 se aprobó el *Código de Organización Política y Municipal*, que permitían a nivel local que los ciudadanos solicitaran documentación de los archivos gubernamentales (Mendel 2003).

Los inicios del siglo XX fueron duros y terribles a nivel político, social, económico y comunicativo. En este sentido, las dos Guerras Mundiales que tuvieron lugar en menos de cincuenta años fueron dos ejemplos del importante poder de la información y de la tecnología a su servicio para manipular a la opinión pública y sociedades enteras. De esta manera, Finlandia en 1951 se convirtió en el siguiente país en garantizar el acceso a la información como un derecho legítimo de sus ciudadanos, aprobando la ley *Act on the openness of Government Activities*. Desde su aprobación ha sido reformada en dos ocasiones, siendo su última revisión de 2009. Actualmente, la norma finlandesa considera el acceso a la información como un derecho fundamental y en su artículo 3³⁵ establece que los objetivos de regular el derecho de acceso a la información, y los deberes de las autoridades recogidos por la ley son promover la transparencia y las buenas prácticas en la gestión pública, proporcionando a los ciudadanos, tanto con intereses particulares como empresariales, la oportunidad de supervisar el ejercicio del poder y el uso de los recursos públicos, de manera que puedan formarse una opinión libre y participar en el ejercicio de la autoridad pública.

Quince años más tarde de la aprobación finlandesa, Estados Unidos se sumó a la lista de los países considerados como pioneros en la transparencia por la temprana aprobación de su ley de libertad de información – *Freedom of Information Act*- en el año 1966, con entrada en vigor un año más tarde y siendo su última revisión de 2007. Entre las peculiaridades de esta ley cabe destacar que la transparencia en EE. UU no es gratuita; en este sentido, la ley establece una serie de tasas por la búsqueda y la copia de la documentación solicitada, aunque el precio varía dependiendo de los solicitantes de la información. Por otra parte, la legislación de EE. UU no tiene reconocido explícitamente el acceso a la información como un derecho fundamental a nivel

³⁵ Act on the Openness of Government Activities (621/1999; amendments up to 1060/2002), section 3- “the objectives of the right of Access and the duties of the authorities provided in this Act are to promote openness and good practice on information management in government, and to provide private individuals and corporations with an opportunity to monitor the exercise of public authority and the use of public resources, to freely form an opinion, to influence the exercise of public authority, and to protect their rights and interests”.

constitucional, sin embargo los tribunales del país sí que lo han hecho en varias sentencias, según describe el estudio³⁶ de *Global Right to Information Rating sobre la norma estadounidense*.

Al igual que las otras leyes tempranas en su aprobación, la norma norteamericana también se caracteriza por ser una ley administrativa que regula el acceso a la información como una nueva obligación de la administración pública y federal. Las enmiendas que se han ido incorporando han sido sobre todo para incluir el acceso a través de los medios electrónicos y los nuevos formatos de datos abiertos que han permitido la evolución de las TIC. Un aspecto interesante que cabe destacar de esta ley en cuanto a la definición de la transparencia es su mención reiterada de que “las agencias deben poner a disposición de la inspección pública³⁷” la información del Estado.

Finalmente la definición que se puede encontrar dentro de la FOIA, disponible en la web de la propia ley, se especifica que: *“La Ley sobre la libertad de información, o FOIA (5 USC 552, según enmendada), generalmente proporciona a cualquier persona con derechos legales, ejecutables ante un tribunal, a tener acceso a la información gubernamental en los registros de las agencias del poder ejecutivo. Este derecho de acceso se limita cuando dicha información está protegida de divulgación por una de las nueve exenciones legales de la FOIA³⁸.”*

Por lo tanto, se puede afirmar que el marco legal estadounidense reconoce el acceso a la información como un derecho del ciudadano, a pesar de su carácter estrictamente administrativo a nivel teórico. Actualmente la jurisprudencia del país lo reconoce como un derecho fundamental, asimilado al derecho de libertad de expresión.

Los últimos países de este primer periodo en regular el acceso a la información fueron Dinamarca que aprobó su ley en 1970, siendo la última revisión del 2000, y

³⁶ http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=United%20States%20of%20America

³⁷ <http://www.archives.gov/about/laws/foia.html>

³⁸ “The Freedom of Information Act, or FOIA (5 U.S.C. 552, as amended), generally provides any person with the statutory right, enforceable in court, to obtain access to Government information in executive branch agency records. This right to access is limited when such information is protected from disclosure by one of FOIA’s nine statutory exemptions”. <http://www.archives.gov/foia/>

Noruega, que aprobó su norma en el mismo año (1970), siendo su última revisión en 2006. Ambos países tienen un elevado desarrollo social y económico, siendo ambas naciones un ejemplo de calidad y garantías democráticas. Con respecto a la garantía legal del acceso a la información, la ley danesa -*Act No. 572, 19 December 1985, The Danish Access to public administrative documents Act*-, comparte el carácter administrativo de las anteriores normas, incluso tras su reciente revisión de inicios del nuevo milenio. En el artículo primero de la ley danesa se expresa que el ámbito de la norma se aplicará “a toda la actividad ejercida por las autoridades administrativas públicas³⁹”, y en los puntos 2 y 3 del mismo artículo se amplía el sujeto de la norma a otras entidades como las empresas, entidades o asociaciones energéticas y aquellas que aun no estando clasificadas como parte de la administración pública danesa, “sus gastos sean cubiertos principalmente por fondos del gobierno central o local”. En cuanto al derecho de acceso, la norma danesa contempla que “cualquier persona puede pedir ver documentos recibidos o emitidos por una autoridad administrativa en el ejercicio de su actividad⁴⁰”. Por lo tanto, esta ley es bastante escueta en su reconocimiento y garantía del acceso a la información, debido a que es regulado como un derecho administrativo.

Por otra parte, la ley noruega -*Act of 19 May 2006 No.16 relating to the right of Access to documents held by public authorities and public undertakings*-, resulta más vanguardista. En el inicio del texto legal se describe el propósito de la norma como: “facilitar una administración abierta y transparente, y con ello fortalecer la libertad de información y expresión, la participación democrática, garantías jurídicas para el individuo, la confianza en las autoridades públicas y el control por parte del público. La ley también facilitará la reutilización de la información pública⁴¹”.

³⁹ The Danish Access to Public Administrative documents Act. Section 1. This Act shall apply to all activity exercised by public administrative authorities, but see also Sections 2 and 3. <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Denmark.pdf>

⁴⁰ The Danish Access to Public Administrative documents Act. Section 4. 1. Subject to the exceptions in Sections 7-14 of this Act, any person may ask to see documents received or issued by an administrative authority in the course of its activity. An administrative authority may allow wider access to documents unless this is prohibited under the rules on secrecy, etc. <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Denmark.pdf>

⁴¹ Freedom of Information Act. Section 1. The purpose of this Act is to facilitate an open and transparent public administration, and thereby strengthen freedom of information and expression, democratic participation, legal safeguards for the individual, confidence in the public authorities and control by the

A diferencia de la ley danesa, la Constitución noruega tiene reconocido el acceso a la información como un derecho fundamental, un aspecto que como se ha podido comprobar influye de manera determinante en el desarrollo normativo de la transparencia.

En definitiva, el concepto que se desprende del conjunto de estas leyes es que la transparencia es una nueva obligación para la administración pública en general y, en algunos casos, también para los gobiernos. Con respecto al ciudadano ha quedado claro que ya no es un sujeto pasivo del derecho, sino el elemento principal que pone en marcha el mecanismo de la transparencia. En todas las normas se establece la obligatoriedad de los funcionarios públicos a permitir, facilitar y dar información a los ciudadanos solicitantes. No obstante, el objetivo de estas leyes difiere en cuanto al ámbito de aplicación, puesto que en algunos casos limitan el acceso al ámbito administrativo (EE.UU, Dinamarca, Francia) mientras que en otros, aquellos que lo reconocen como un derecho fundamental, lo consideran como una obligación que se amplía a las instituciones del estado democrático.

En el caso de España, se puede apreciar que el concepto de transparencia recogido en la ley de transparencia, resulta un tanto ambiguo debido a que la norma ha sido aprobada con un determinante carácter administrativo pero, debido a una serie de factores que se desarrollarán en capítulos posteriores, el sujeto obligado ha sido ampliado más allá de la Administración General del Estado.

3. La transparencia en España

La transparencia en España ha tenido una regulación tardía, aunque como se menciona en los motivos de la propia ley 19/2013, no ha partido de la nada absoluta, como puede parecer en un primer momento. Las primeras regulaciones sobre el acceso a la información en España corresponden al artículo 105 b)⁴² de la Constitución

public. The Act shall also facilitate the re-use of public information. <http://www.rti-rating.org/wp-content/uploads/Norway.pdf>

⁴² CE 1978. Artículo 105 b): “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

Española de 1978; y el artículo 37⁴³ de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Con el fin de conocer el interés del sector político español por mejorar el acceso a la información pública, a principios del nuevo milenio, se han revisado los programas electorales de las principales formaciones políticas con opciones a formar parte del Congreso de los diputados, a fin de conocer sus propuestas políticas en materia de transparencia en 2004 y 2008. La elección de estos periodos responden a que en 2006 las primeras plataformas ciudadanas pro-transparencia iniciaron su labor en España. En este sentido, el programa del Partido Popular para las elecciones generales de 2004 hace una serie de propuestas para mejorar la transparencia en distintos sectores: la justicia, los mercados financieros, las infraestructuras de la comunicación y la política. Sobre este último aspecto, el PP se comprometía a una “mayor transparencia de la vida política” con una serie de medidas: reformar la financiación de los partidos políticos, reformar la ley del Tribunal de Cuentas, elaborar un código de buenas prácticas para empresas, agencias y entidades públicas y garantizar la máxima transparencia en la Administración del Estado⁴⁴. Un detalle que cabe destacar de este programa es que se extiende hasta 425 páginas y señala 40 puntos o temas de interés. El “Fortalecimiento de la democracia” está situado en el epígrafe 35, en la página 369.

Por su parte, el Partido Obrero Español presentó un programa menos extenso que el del entonces partido de gobierno, con 200 páginas menos y solamente seis puntos destacados. Entre las propuestas socialistas también se menciona la transparencia en referencia a dos sectores: la democracia y la economía. Sobre el primer tema, la democracia, el programa que presentó José Luís Rodríguez Zapatero proponía una serie de medidas para garantizar un “gobierno abierto y responsable ante la sociedad”, una democracia “participativa”, información “libre y plural” y transparentar la “acción pública”. Entre estas medidas del PSOE destaca su compromiso para aprobar una ley

⁴³ Ley 30/1992. Artículo 37.1. Derecho de acceso a Archivos y Registros (Texto original, publicado el 27/11/1992): “Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que [...] obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud”.

⁴⁴ Programa de Gobierno del Partido Popular. Elecciones Generales 2004. “Avanzamos juntos”. Punto 35. Fortalecimiento de la democracia. Pág. 359.

de participación institucional⁴⁵, con la que permitir a colectivos y ciudadanos participar de la vida política gracias a los avances tecnológicos. En referencia a la posición de los temas dentro del programa socialista, cabe mencionar que las propuestas para mejorar la democracia están recogidas en el punto dos, página 31-32 de las 209 que tiene el programa completo. En cuanto a la transparencia en el sector económico, situado en el punto cuatro, el PSOE también se comprometía a reformar el Tribunal de Cuentas, crear una Oficina Presupuestaria en las Cortes Generales para controlar más eficientemente el gasto de los presupuestos y, finalmente, transparentar el sector privado y empresarial, a través de mejorar la publicidad de los acuerdos y las auditorías de las empresas, promoviendo la responsabilidad social corporativa como nueva necesidad empresarial.

Las propuestas del programa de Izquierda Unida en 2004 se encuentran divididas en cuatro bloques, dedicando el segundo a “Nuevas libertades, nuevos derechos y nuevos poderes”. El primer punto de este bloque es la participación y la transparencia⁴⁶, aunque entre las propuestas que realiza IU están más dirigidas hacia el control del gobierno y la regeneración política, que hacia la transparencia y el acceso a la información pública. De este modo, las medidas más destacadas del programa de IU son la aprobación de una Ley de publicidad institucional, la creación de una Oficina Presupuestaria del Parlamento y las medidas sobre el comportamiento de los cargos públicos en el desempeño de sus funciones.

En las elecciones de 2008, los programas políticos siguen tratando la transparencia como una preocupación menor, aunque algunos incluían la aprobación de una ley de transparencia. El doctor Emilio Guichot Reina en su documento de trabajo, *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas -170/2011-*, para la Fundación Alternativas, explica que la legislación anterior a la Ley 19/2013 en España tenía “graves deficiencias y lagunas”, con una aplicación demasiado limitada y burocrática que pasó desapercibida en su momento y, por lo tanto, fue incapaz de “generar una cultura de la transparencia” como la que se

⁴⁵ Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español. Elecciones Generales 2004. “Merecemos una España mejor”. Punto 2.1. Una democracia participativa. Págs 31-32.

⁴⁶ Programa electoral de Izquierda Unida. Elecciones Generales 2004. “Vamos a recuperar tu ilusión. Palabra”. II. Nuevas libertades, nuevos derechos y nuevos poderes. Págs 54-56.

fue gestando en los países que regularon y garantizaron el acceso a la información con leyes específicas sobre este derecho.

Asimismo, Guichot Reina menciona que en las elecciones de 2008, los programas electorales de algunas de las formaciones políticas –PSOE, CiU y Ciudadanos – proponían la aprobación de una norma concreta sobre el acceso a la información, mientras que IU enunciaba una reforma de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En 2011, el Partido Popular también se sumó al compromiso de aprobar una ley específica sobre la regulación de la transparencia y el acceso a la información, por lo que cuando el PP asumió la jefatura de Gobierno, cumplió con su promesa electoral y aprobó dicha ley con las características que había descrito en su programa: una ley que regulase el comportamiento de la Administración General del Estado basado en los principios de transparencia, acceso a la información y buen gobierno⁴⁷.

Los programas electorales son buenos barómetros para medir las preocupaciones de la sociedad en general, no obstante, las páginas web de los partidos políticos han tomado el relevo y se han convertido en el reflejo de las exigencias de los ciudadanos hacia los políticos. De este modo, se ha podido demostrar que la transparencia en España, a principios del 2000, era un tema que se trataba con cierta timidez dentro de las agendas políticas, aunque ya estaba presente en las diferentes ideologías. Actualmente, la transparencia ha pasado de ser mencionada en algunos programas como un “aspecto a mejorar”, a ocupar una sección destacada dentro de las páginas web de los partidos políticos.

En cuanto al concepto de transparencia que se refleja en la Ley 19/2013, aprobada por el Gobierno de Mariano Rajoy, cabe señalar el primer párrafo de la propia norma: *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno*

⁴⁷ Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales de 2011. Apartado “La administración motor de cambio”. Punto 4.1. Transparencia. Página 146. Medidas: 01. *“Aprobaremos con carácter inmediato y de acuerdo con los principios que inspiran el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. La ley abordará desde una perspectiva integral la transparencia como un derecho de los ciudadanos y como un principio básico de actuación de todas las administraciones públicas, garantizando de manera ponderada el derecho a la protección de datos de carácter personal y salvaguardando siempre el interés general”*.

deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación a los poderes públicos⁴⁸”.

De esta descripción se desprende que el legislador español entiende la transparencia como un proceso que se inicia con la presente ley y que implica una serie de acciones y actitudes que han de adquirirse, aunque sin especificar el proceso. Simplemente se da a entender que cuando la “acción de los responsables públicos” responda ante “una sociedad crítica y exigente” se comenzará a hablar de transparencia en España.

En este sentido, Miguel Ángel Blanes Climent afirma que la transparencia necesita de dos ingredientes esenciales “verdadera voluntad política” y una “auténtica exigencia ciudadana de querer saber” (Climent, 2014, p. 43). No cabe duda de que ambos elementos son indispensable, pero es preciso matizar que “la voluntad” de los responsables políticos es fundamental para que exista transparencia y “la exigencia ciudadana de querer saber” es fundamental para mover la voluntad política.

En el caso de España se ha podido comprobar a través de los programas electorales, que efectivamente la transparencia era un tema presente en la agenda política que, poco a poco, ha ido escalando puestos en las prioridades públicas, en gran medida como consecuencia de la presión social a través de diferentes medios y canales. A su vez, existe un tercer ingrediente que es el responsable de excitar la voluntad ciudadana que le impulsa a exigir nuevos derechos con respecto a la información. Las circunstancias socioeconómicas han sido un factor determinante para que los ciudadanos despertasen de un letargo democrático, es decir, que las crisis financieras que comenzaron a principios del milenio han provocado que los ciudadanos se impliquen en la participación política y en los asuntos públicos, como consecuencia de la mala gestión de sus responsables. Los escándalos de corrupción y las prácticas

⁴⁸ Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Preámbulo I.

fraudulentas de cargos públicos han influido de manera determinante para que la ciudadanía haya querido asumir la responsabilidad de supervisar la gestión pública, para lo cual, es imprescindible la transparencia y el acceso a la información de la actividad pública y política.

4. La transparencia como antídoto de la corrupción

La transparencia suele aludirse como la virtud al pecado de la corrupción, sobre todo, en referencia al ámbito de la política o de la administración pública. En general, los autores que hablan, escriben e investigan sobre este principio y el derecho de acceso a la información, siempre acaban mencionando su efecto disuasorio sobre la corrupción. Un ejemplo de este hecho es la mención a los países más avanzados en la cultura de la transparencia, puesto que la conclusión a la que se llega siempre es que son los países con los niveles más bajos de corrupción y, por lo tanto, son sistemas democráticos fuertes y estables.

Al inicio de este capítulo, cuando se buscaba una definición universal de transparencia, se buscó en el origen etimológico de la palabra para encontrar su significado más original. En este sentido, cabe realizar la misma búsqueda para conocer la definición de la palabra “corrupción” según el diccionario de la RAE⁴⁹: “acción y efecto de corromper; (Der.) En las organizaciones, especialmente en las públicas, prácticas consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”. Asimismo, resulta interesante ver la definición de la Real Academia de la Lengua Española acerca del adjetivo “corrupto”⁵⁰: “que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar”; “dañado, perverso, torcido”.

En el caso de “corrupto” llama especialmente la atención que el uso de la palabra haya situado en la primera acepción el significado de “persona que acepta sobornos”, por delante del adjetivo originario (dañado). Este hecho etimológico refleja la realidad del fenómeno de la corrupción en la sociedad española, en particular, y en las

⁴⁹ Existen hasta 6 acepciones de “corrupción”. <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupci%C3%B3n>

⁵⁰ Existen solo las 2 acepciones citadas. <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupto>

sociedades hispanohablantes, en general. De esta manera, se entiende mejor la proliferación de leyes de transparencia a partir del año 2000, tanto en países de economías emergentes, como en las sociedades desarrolladas que padecen crisis de credibilidad política.

El ejemplo de los llamados “países históricos”, por su mayor tradición en la cultura de la transparencia, demuestra que efectivamente la publicación de la información y la rendición de cuentas permite controlar las prácticas corruptas y evitar con un alto grado de éxito que los responsables públicos no se sientan tentados a caer en el soborno o, al menos, evitan que el interés personal se anteponga a su responsabilidad pública.

Guichot Reina en su trabajo “Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas” (2011), afirmaba que *“los países pioneros en el reconocimiento y regulación del derecho de acceso a la información pública se encuentran entre los más desarrollados del mundo desde una perspectiva democrática. Como son los países escandinavos, Estados Unidos y otros países anglófonos”, éstos últimos en referencia a Australia, Canadá y Nueva Zelanda.* En este sentido, cabe mencionar que en los índices de la ong Transparencia Internacional sobre la percepción de la corrupción a nivel mundial, los países citados por Guichot Reina suelen ocupar los primeros puestos del ranking, siendo considerados como los más transparentes.

Desde las diferentes organizaciones no gubernamentales que trabajan en España por alcanzar unos estándares de transparencia similares a los países más avanzados, se hace un aviso acerca de los efectos de la transparencia y de la Ley 19/2013 recientemente en vigor: es una herramienta, no una solución en sí misma. Y, como toda herramienta, es necesario saber utilizarla para que sea útil. Sobre este aspecto, Ernesto Villanueva en 2011, afirmó que en México, nueve años después de aprobarse la ley de transparencia de su país, se había pasado “de la transparencia al cinismo⁵¹”, en referencia a una solicitud de acceso a la información que reveló que el 40% de los

⁵¹ Artículo en el blog del Knightcenter Journalism in the Americas (The University of Texas at Austin). Tania Lara. 6/11/2011. <https://knightcenter.utexas.edu/es/blog/falta-que-periodistas-aprovechen-acceso-informacion-publica-en-america-latina-dice-experto-mexi>

jueces en Méjico no cumplían con los requisitos profesionales para ejercer su cargo y, sin embargo, ningún juez fue destituido tras publicarse la información.

Quizás este sea el mayor peligro que conlleve la regulación de la transparencia: que tras la publicidad de prácticas corruptas no exista una consecuencia. El filósofo Byung-Chul Han también advierte sobre la falsa apariencia de verdad que produce el aumento de información y afirma que *“la masa de información no engendra ninguna verdad. Cuanta más información se pone en marcha, tanto más intrincado se hace el mundo. La hiperinformación y la hiper comunicación no inyectan ninguna luz en la oscuridad”* (Han, 2013, p. 80).

Sobre este aspecto, las organizaciones de la sociedad civil también han advertido de la perversión que supone para la transparencia la publicación descontrolada de información y datos sin tener en cuenta el sentido útil de los mismos. ¿Quién no ha pensado que la mejor manera de esconder algo es dejarlo a la vista de todos sin que nadie sepa cuál es su verdadero valor? En la información sucede un hecho parecido, los datos publicados por el Gobierno a través de los medios oficiales no cuentan historias por sí mismos, no le dicen al ciudadano en qué le afecta la subida o bajada de un 1% la partida de gasto social en los Presupuestos Generales del Estado.

Por este motivo, resulta tan importante identificar qué información define la transparencia de una organización, entidad, agencia u organismo. Norberto Bobbio en su obra *Democracia y secreto*, habla sobre la percepción que existe entre quien ejerce el poder y el secreto inherente que conlleva su ejercicio. En este sentido, el autor italiano plantea las diferentes perspectivas que otros autores han respondido a lo largo de la historia y afirma que *“quien considera que el secreto es connatural al ejercicio del poder siempre ha sido partidario de los gobiernos autocráticos”* (Bobbio, 1996, p. 295). Por lo tanto, en los estados democráticos no cabe pensar en el secretismo (salvo que afecte a intereses comunes más relevantes, como la seguridad nacional), que tantos males ha engendrado en épocas anteriores. La democracia lleva implícito en su sistema de funcionamiento la difusión de la información, de ahí la importancia de garantizar la libertad de prensa, el libre acceso a los datos gubernamentales y la

rendición de cuentas de los responsables públicos. Si el electorado no está bien informado será incapaz de tomar decisiones adecuadas sobre la gestión pública.

Sobre este aspecto se debe señalar la evolución que ha experimentado la población gracias al acceso a la educación y a la participación en la economía. Estos hechos han dado como resultado una redefinición del ciudadano como “individuo cívicamente competente” en cuanto que tiene la capacidad de conocer, hacer y tener una actitud activa en los diferentes planos de la sociedad: político, social y económico (Begoña Gros, 2006). Sin esta actitud de la ciudadanía, la transparencia no tiene sentido útil y práctico como antídoto frente a la corrupción. En este sentido, las organizaciones ciudadanas pro-transparencia son elementos determinantes para liderar la nueva actitud social y aportar modelos de referencia sobre los deberes y obligaciones del ciudadano con respecto a sus representantes políticos y los responsables públicos.

De hecho, la labor de estas organizaciones, analizando y midiendo la transparencia política y gubernamental, ha sido un factor de presión en el incentivo y concienciación de las distintas entidades, instituciones y organismos que articulan el funcionamiento de la sociedad española para adoptar nuevas prácticas y actitudes en el ejercicio de sus funciones.

Finalmente, el fenómeno de la transparencia aparece como una solución a los diferentes problemas de la sociedad contemporánea: descrédito político, agotamiento del sistema democrático y comportamiento corrupto; y evoluciona hacia la interiorización por parte de los dirigentes y los ciudadanos, quienes terminan por adoptar este nuevo principio como una nueva conducta. Las sociedades que empezaron más temprano su andadura en la transparencia, hace casi un siglo, han demostrado que la transparencia no es un hecho finito. Su eficacia reside en la interiorización de un nuevo comportamiento que destierra la corrupción, no por temor a ser descubierto, sino por el sentimiento del deber bien hecho y la responsabilidad cumplida durante el desempeño de un cargo público, según unos términos éticos y honestos *auto-exigidos* por la propia persona.

Conclusiones capítulo

El concepto de la transparencia aplicado a las entidades gubernamentales y de la Administración pública plantea un problema a la investigación teórica, pues tanto su novedad como su amplitud y variedad de perspectivas, permitían una gran variedad de aproximaciones y definiciones. Las soluciones a las que han llegado los distintos investigadores ha dependido, en cierta medida, de sus respectivas perspectivas disciplinares.

Por nuestra parte, hemos podido comprobar que el concepto que defienden los legisladores de los países con democracias avanzadas, y aquel otro que intentan alcanzar las organizaciones de la sociedad civil, no siempre coinciden. Pues ambos interesados defienden elementos distintos de lo que cada uno define y defiende como transparencia.

Por lo tanto, la primera conclusión de este capítulo ha sido la de tratar de proporcionar una definición universal, atemporal y concreta, que recoja los elementos comunes de las definiciones aportadas desde el marco teórico, político y social.

1- La definición de “transparencia” más cercana a la universalidad es la acepción de la RAE que define lo transparente como algo “claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”. En este sentido, las definiciones aportadas por las organizaciones civiles y de las propias legislaciones que regulan la transparencia, si han identificado otros elementos y características indispensables como la voluntad, comprensibilidad, deber, accesibilidad, difusión, participación y actualidad, etc., no han sido tan claros como el que nosotros proponemos aquí.

Por otro lado, la revolución de las TIC ha supuesto la aceptación de la información *online* como una nueva obligación para las entidades que deseen alcanzar el grado de transparentes.

En definitiva, después de la investigación y documentación de este capítulo, como definición de qué es la transparencia aplicada a entidades con responsabilidades públicas y políticas, proponemos la siguiente:

“La transparencia gubernamental es un principio de actuación por el que las instituciones publican, difunden y facilitan activamente el libre acceso a la información y datos relevantes que generan en el desempeño de sus funciones y responsabilidades públicas. Esta información debe cumplir con los mayores estándares de comprensibilidad, accesibilidad y manejabilidad que permitan los avances tecnológicos de la comunicación en cada momento del tiempo, con el fin de permitir que el ciudadano tenga un criterio propio sobre la gestión pública, independiente de las capacidades físicas y cognitivas de las personas”.

- 2- Se ha llegado a la conclusión de que la transparencia es un “principio de actuación” por dos factores.

En primer lugar, las sociedades más avanzadas que regularon inicialmente el acceso a la información, actualmente lo reconocen como un derecho fundamental. Por lo tanto, es inherente a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y obligaciones democráticas sin la necesidad explícita de estar regulado por otras leyes.

En segundo lugar, el concepto de transparencia que exigen desde las organizaciones de la sociedad civil implica “voluntad” por parte de los responsables públicos y políticos, de manera que las actuaciones de éstos no deben limitarse a un comportamiento reglado por la ley de cada país, sino que debe obedecer a unos parámetros personales basados en directrices íntegras y honestas.

- 3- En relación con la anterior conclusión, definir la transparencia como un principio de actuación se relaciona asimismo con su ámbito de aplicación. Pues en la mayoría de las regulaciones el acceso a la información es un derecho aplicado al ámbito administrativo de los Estados. Sin embargo, la transparencia no es un derecho, sino un principio que debe darse más allá del ámbito administrativo. Si se aplica únicamente a los límites de la ley, solamente se controlará el comportamiento de las instituciones de manera impersonal, cuando la transparencia es un adjetivo que se puede, y debe, aplicar a la sociedad en general. De este modo, si los responsables públicos y políticos actúan en base a principios de transparencia, se traspasarán los límites del ámbito legal, obteniendo como resultado instituciones y

entidades que funcionan de manera transparente, puesto que son las personas quienes las componen y las hacen funcionar.

- 4- La libertad de información es el inicio del debate internacional sobre el gobierno abierto y la transparencia. Por esta razón se comprende que el debate, en el caso español que dependía sobre el origen constitucional de la Ley 19/2013, se basara en el artículo 20 de la Constitución Española, con el doble objetivo de garantizar el acceso a la información como derecho fundamental y continuar el recorrido realizado por otros sistemas democráticos con mayor trayectoria que el español.

Sin embargo, esa falta de bagaje, en el discurso y debate público sobre el acceso a la información, limitó el carácter de la ley a una regulación administrativa. Por lo tanto, ese comportamiento transparente que se exige desde la sociedad civil se verá retrasado tanto por el factor temporal (no se puede despertar a la cultura de la transparencia después de siglos de letargo opaco), y por el factor legislativo, que podía haber sido un impulso acelerador en el proceso desde el ámbito administrativo y gubernamental.

- 5- En cuanto a la relación de la transparencia como antídoto contra la corrupción, se ha comprobado que en aquellas democracias donde existe una mayor tradición de “cultura de la transparencia”, los niveles de corrupción son mucho menores y sus instituciones gubernamentales tienen un alto grado de legitimidad y credibilidad antes los ciudadanos. Sin embargo, para que la transparencia cause este efecto, debe haber en las sociedades un sentido de la transparencia que guíe el comportamiento de las personas que componen las sociedades en general, y no limitarse al ámbito de la administración o de la política.
- 6- Por otra parte, las regulaciones con bases sólidas y amplias –aquellas que reconocen el acceso a la información como un derecho fundamental y abarcan a los diferentes poderes del Estado-, permiten acelerar el proceso de que las instituciones públicas asuman la transparencia como una nueva obligación frente a los ciudadanos.

- 7- Por último, cabe señalar que los parámetros en que se mide la transparencia no son estáticos, sino que evolucionan con las sociedades.

En este sentido, se ha podido comprobar, gracias a las diversas definiciones y conceptos de transparencia aportados desde las diferentes perspectivas, cómo es necesario analizar el “objeto” y las “circunstancias” que rodean a aquello que se quiere transparentar. De este modo, el formato en que se publicaban los datos estatales hace sesenta años, hoy en día es considerado obsoleto y opaco, debido a la limitación que supone un formato físico a la hora de difundir la información en la era de la comunicación digital. Las leyes sobre transparencia han tenido que ser modificadas para adoptar el medio *online* como soporte y canal “para hacer transparente” y, por lo tanto, “accesible” la información pública. De lo contrario, se estaría dificultando el acceso de cualquier ciudadano y el resultado sería la opacidad.

Esto lleva a pensar que la evolución de las TIC volverá a revolucionar la relación del ciudadano con sus representantes y con la Administración, y dentro de otros cincuenta años habrá que garantizar nuevos mecanismos para facilitar la comunicación entre los actores de la sociedad.

Capítulo 2

Plataformas ciudadanas

¿Quién exige transparencia?

1. Introducción: los elementos activos de la sociedad civil

La crisis que azota a España desde 2008 ha forzado una serie de cambios en la relación entre la Administración del Estado y la sociedad. Esta nueva forma de percibir el sector público por parte de los ciudadanos, se caracteriza por varios aspectos. En primer lugar, destaca la diferencia de ritmo, o velocidad, en que cada actor de esta relación está asumiendo sus nuevas obligaciones y derechos. En decir, en los últimos cinco años (desde el 2010 hasta 2015), el interés del ciudadano por participar activamente en los asuntos públicos ha crecido y se ha manifestado de manera muy intensa. En este sentido, cada vez más, destaca el hecho de que las personas quieren tener voz y voto en el proceso de elaboración de leyes y ejercer como supervisores de las actividades de los responsables públicos. A su vez, las instituciones públicas ya no son percibidas como entes abstractos y superiores que imponen normas sobre la conducta y el comportamiento de los ciudadanos, sino que son consideradas como organismos puestos al servicio de la sociedad y que, por lo tanto, deben asumir como una obligación más, dentro de sus funciones, rendir cuentas tanto a los responsables públicos, como a la ciudadanía.

En este punto es donde se produce el mayor desajuste de la evolución de la relación entre la Administración y el ciudadano. La implementación de las medidas necesarias para que las instituciones públicas asuman sus nuevas obligaciones está resultando ser mucho más lenta, que la concienciación de los ciudadanos de sus responsabilidades de participación y sus exigencias de rendición de cuentas y de gobierno abierto.

En este aspecto, la transparencia juega el papel más importante y decisivo, ya que sin transparencia resulta imposible que exista la participación ciudadana, o el compromiso de los responsables públicos y políticos. En este sentido, hay que tener en cuenta otros dos movimientos actuales muy importantes que incluyen la transparencia como uno de sus pilares fundamentales: el gobierno abierto (*Open Government*) y los datos abiertos (*Open Data*). Ambos conceptos vienen importados de las políticas norteamericanas, cuya tradición sobre la implementación de medidas sobre ética y transparencia en la Administración Pública tienen un recorrido más largo en el tiempo⁵².

Otro factor de vital importancia y con especial incidencia es la evolución tecnológica de la comunicación. Las nuevas tecnologías son las principales aliadas en la lucha por la transparencia de las administraciones, permitiendo de manera rápida, fácil, económica y universal que los ciudadanos accedan a los datos públicos. Aunque existe otro debate paralelo sobre la idoneidad del formato en que debe divulgarse la información pública, puesto que los ciudadanos, en su exigencia de transparencia, demandan datos que sean reutilizables y no solo legibles.

Como se mencionaba al inicio, el creciente interés de la población por ser parte activa en la administración de la sociedad, no se conforma con leer un pdf de 200 páginas con cuadros de Excell. Esto solo es considerado como el primer paso en un largo recorrido hacia una nueva administración, la cual debe ser más eficaz, sí, pero también más responsable, eficiente y colaborativa. Por lo tanto, la transparencia es considerada por la ciudadanía actual como un acto que va más allá de publicar información, sino que exige que ésta posea unas características concretas. Los aspectos más solicitados por los grupos de presión son la comprensibilidad, la accesibilidad y la manejabilidad.

Actualmente, este camino está a medio recorrer en nuestro país. El autor Juan Freire, en su artículo “Gobierno Abierto, un proyecto en construcción” para la revista *Telos*, en abril de 2013, explicaba que el concepto de “Gobierno Abierto” estaba muy “popularizado” debido especialmente a los movimientos ciudadanos. En este sentido,

⁵²1966 el presidente Lyndon Johnson promulgó la *ley para la Libertad de Información (Freedom of Information Act)* y entró en vigor un año más tarde, en julio de 1967.

el autor señala que la ciudadanía ha dejado de ser pasiva, para convertirse en “actores proactivos”. Aunque destaca que el modelo participativo no es tan “novedoso” debido a que nació con la era digital en la década de los 90. Sin embargo, diez años más tarde, lo que ha sucedido es que se ha actualizado la intensidad con la que cualquier persona puede acceder a las fuentes públicas. En este aspecto, la rápida evolución de la comunicación digital ha proporcionado la infraestructura necesaria para que las barreras físicas sean eliminadas completamente.

Por esta razón, para una sociedad cada vez más activa, crítica y con herramientas suficientes para canalizar su opinión y sus aportaciones, no existen excusas para los responsables públicos que quieran ser transparentes, e ir más allá de la publicación de bases de datos rígidas y poco versátiles.

En este contexto, al que se debe sumar el hartazgo social por los escándalos de corrupción política y malversación de fondos públicos, enmarcado por la severa crisis económica, principal causa de los recortes a las ayudas sociales y los presupuestos para el estado del bienestar, ha desembocado en la creación de diferentes movimientos y organizaciones ciudadanas con un objetivo común: la conquista de la transparencia como derecho de la ciudadanía y obligación para los responsables públicos.

Incluso antes del inicio de la crisis, en 2006, las primeras organizaciones de esta índole ya comenzaron a ejercer presión sobre las diferentes administraciones y responsables políticos para acceder a la información pública en España. El principal motor de estas organizaciones era y es evitar la corrupción dentro de las entidades públicas, pero su objetivos finales son más ambicioso: conseguir entidades públicas más responsables, más eficientes, sociedades más colaborativas y participativas, ciudadanos más corresponsables y una democracia más real, inclusiva y justa.

En definitiva, la transparencia pretende evitar la satisfacción de intereses individuales de los responsables públicos y políticos, incrementando la responsabilidad y el compromiso de éstos, para crear instituciones democráticas más fuertes y legítimas, con el fin de que el sistema democrático, en general, perdure en el tiempo adaptándose y evolucionando con las necesidades de la sociedad.

En España fue a mediados de la primera década del 2000, cuando se comenzó a experimentar el surgimiento del movimiento de las organizaciones y plataformas ciudadanas que promovían la transparencia, el gobierno abierto, la participación y la colaboración.

La primera iniciativa de este tipo vino del entorno internacional, *Transparency International* (Transparencia Internacional), que fue fundada en 1993 y en octubre de 2006 se constituyó el “capítulo español” con el nombre de IT-España.

En ese mismo año y mes, también tuvo lugar la constitución de otra importante plataforma: Coalición Pro Acceso, que sirve como aglutinante de otras asociaciones y ONGs bajo el lema: “Porque tenemos derecho a saber”. Un año más tarde, en 2007, inició su labor de promover la transparencia y las prácticas de buen gobierno la *Fundación Compromiso Empresarial*, que a partir de 2012 cambió su nomenclatura por Fundación Compromiso y Transparencia.

Actualmente existen numerosas organizaciones con el mismo denominador común de la transparencia. Muchas de ellas se han especializado en áreas muy concretas y específicas, como conseguir mayor transparencia en la información medioambiental (ACIMA), mejorar la gobernanza y la cooperación internacional (DECIDE), o alcanzar la transparencia y el gobierno abierto a nivel autonómico (Apitex, Gobern Obert).

Para realizar esta investigación se ha hecho una selección de las organizaciones, asociaciones y fundaciones que mejor representan el movimiento ciudadano en España. Esta selección se ha basado en la misión, la metodología empleada, el concepto de transparencia que defienden y su capacidad para incidir en las decisiones de los poderes públicos. También, cuando su labor no se limitaba a presionar al Gobierno y a la Administración general, sino que tienen una proyección de universalidad y un carácter evolutivo, en cuanto que estas organizaciones entienden la transparencia como una herramienta dinámica, adaptable a las necesidades de la sociedad y, a medida que los objetivos son alcanzados, establecen nuevos indicadores para seguir avanzando. En este sentido, la transparencia es percibida como un medio o herramienta para alcanzar un fin más ambicioso, que consiste en transformar la

Administración del Estado español en un organismo vivo y sensible a los cambios sociales y políticos, para adaptarse a ellos y desarrollar las capacidades que satisfagan nuevas necesidades sociales.

2. Quiénes son y qué hacen

Las circunstancias descritas anteriormente movieron a varias personas para emprender diversas acciones con un fin común: luchar por una sociedad más honesta, participativa y responsable. Estas iniciativas están inspiradas en experiencias internacionales, principalmente llevadas a cabo en Estados Unidos.

Puesto que la corrupción no es un acto reciente, ni exclusivo de una determinada comunidad o región dentro del marco mundial, el estudio de este fenómeno ha permitido identificar algunas circunstancias que propician su aparición, su perpetuidad en las sociedades, las condiciones para no ser detectada y por qué puede llegar a convertirse en costumbre.

El primer aspecto que se debe destacar es que la definición de corrupción tiene un aspecto económico, puesto que existe un intercambio de compra-venta de intereses entre el que corrompe y el corrompido. Los autores Schleifer y Vishny en su obra *Corruption* (Andrei Shleifer, 1993) definen este fenómeno como la “venta” de derechos, bienes o servicios públicos, “propiedades del gobierno”, por parte de los funcionarios y responsables públicos para obtener “una ganancia personal”. Así pues, partiendo de esta premisa, si se elimina el valor económico y solo teniendo en cuenta los términos éticos, se puede decir que para esta investigación la corrupción comienza cuando un funcionario del Estado, o un responsable político en algún puesto directivo del mismo, utiliza los bienes, derechos y servicios públicos que le son otorgados como responsabilidad de su cargo para obtener un beneficio propio y personal, en detrimento del bien común.

¿Cómo evitar que se dé este hecho? En la X legislatura, el Gobierno español ha realizado importantes reformas⁵³ con el fin de controlar mejor las prácticas fraudulentas de los funcionarios y los altos cargos de la Administración. En este sentido, se ha prestado especial atención a la financiación de los partidos políticos y a la actividad económica de los responsables públicos.

Sin embargo, estos esfuerzos del Gobierno, de índole legislativa, han sido una respuesta tardía con respecto al fenómeno de la corrupción en España; y, además, la voluntad de los propios responsables políticos y públicos no está siendo la deseada por la sociedad. En este sentido, cabe destacar que tanto políticos como funcionarios sólo han demostrado un verdadero interés por luchar activamente contra la corrupción, cuando se ha llegado a una situación insostenible para la sociedad española, es decir, cuando las prácticas corruptas generalizadas han amenazado la legitimidad del sistema democrático español. Por lo tanto, el hecho de que las circunstancias hayan empujado a los poderes públicos a actuar es otro factor determinante para que los actores sociales desconfíen de los verdaderos objetivos y finalidades de las medidas tomadas por el Gobierno sobre transparencia y acceso a la información.

Por otro lado, destaca el hecho de que muchas de las acciones tomadas por el Ejecutivo español no concuerdan plenamente con las demandas de la sociedad civil, quién ha dejado de ser un elemento pasivo, para convertirse en un agente de presión en cuanto que cada vez son más las asociaciones y organizaciones⁵⁴ que sienten la obligación y la necesidad de ejercer como vigías de los poderes públicos.

Las siguientes organizaciones consultadas son las que mejor representan el movimiento ciudadano en España para promover la transparencia y el acceso a la información pública. Las primeras en iniciar su actividad fueron Transparencia

⁵³ El Gobierno de Mariano Rajoy aprobó una serie de normas y reformas para luchar contra la corrupción política. Entre las principales reformas se encuentran las siguientes normas: aprobación de la Ley 5/2012 de reforma de la Ley Orgánica 8/2007 sobre la financiación de los partidos políticos; aprobación de la 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; la tramitación de los proyectos de ley de Control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, y de regulación del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

⁵⁴ Según la Coalición ProAcceso, existen más de 60 organizaciones y asociaciones en España que luchan por la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. La plataforma que se formó en 2006 con la unión de seis ONGs, en los últimos diez años ha aumentado su número de adeptos en más 60 organizaciones.

Internacional España, Access Info Europe y Fundación Compromiso y Transparencia. Estas tres organizaciones son el mejor reflejo del despertar de la sociedad española ante las nuevas necesidades que planteaba la democracia moderna. Estas iniciativas ciudadanas se adelantaron a las exigencias sociales antes de que la crisis económica y política aguijoneara la conciencia ciudadana de los españoles a gran escala.

Las tres organizaciones restantes: Fundación Civio, Openkratio y Graba Tu Pleno, representan el movimiento ciudadano posterior a la crisis, cuya toma de conciencia sobre el fenómeno de la transparencia nace como resultado de la evidente necesidad de regeneración de las instituciones públicas y políticas. También resulta característico en ellas la concepción de la transparencia como un derecho y una responsabilidad del propio ciudadano, por lo que gran parte de sus acciones van destinadas a incentivar la participación social y a canalizar la voz del ciudadano hasta los poderes públicos.

Finalmente, para realizar esta investigación se ha contactado con las seis organizaciones, al objeto de conocer el alcance de sus acciones y su percepción de las medidas tomadas por el Gobierno en materia de transparencia. Los principales responsables de estas iniciativas se han mostrado muy interesados en el tema de esta tesis y han colaborado activamente, facilitando información, poniéndose en contacto con la investigadora y respondiendo a todas las peticiones de datos y contactos.

El resultado de las entrevistas realizadas con los presidentes y representantes de estas organizaciones es el siguiente:

Access Info Europe y Coalición Pro Acceso

La impulsora de esta iniciativa fue Helen Darbshire, activista por la defensa de los derechos humanos, especializada en el derecho de acceso a la información. Con veinte años de experiencia sobre legislación internacional y asesorando a gobiernos de todo el mundo en la elaboración de leyes de transparencia y acceso a la información, Helen Darbshire puso en marcha en España la organización Access Info Europe en octubre de 2006. El principal motivo que impulsó esta iniciativa es que España era el

único país europeo, con más de un millón de habitantes, que carecía de una ley de transparencia.

A su vez, desde la organización Access Info Europe (a partir de ahora AIE), Helen Darbshire también promovió, en el mismo año, la creación de Coalición ProAcceso, una plataforma que pretendía reunir el mayor número posible de ONGs pro-transparencia para obtener una representatividad social lo suficientemente amplia para influir en las decisiones del Gobierno español en materia de acceso a la información. Sin embargo, la Coalición no desarrolla ninguna actividad determinada, solo actúa como punto de unión entre las diferentes organizaciones y su único objetivo es crear un lobby ciudadano con suficiente peso demográfico y representatividad para defender sus propuestas ante el Ejecutivo español.

En cuanto a la actividad que ha estado desarrollando AIE durante estos años en España, viene determinada por su misión: “Promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europa y el mundo, como una herramienta para la defensa de las libertades civiles y los derechos, para facilitar la participación pública en la toma de decisiones y para facilitar la fiscalización de los gobiernos”⁵⁵. Siguiendo esta directriz, la organización ha desarrollado diferentes campañas y proyectos para lograr este objetivo, tanto en España como en el resto de Europa.

Para realizar esta investigación, se consultó personalmente a la representante Victoria Anderica. Ella describió que la labor realizada por AIE en suelo español como un trayecto “bastante duro, frustrante, largo, y además, decepcionante”, debido a que la Ley de Transparencia aprobada no refleja las propuestas de la organización transmitidas al Ejecutivo de Mariano Rajoy. Pero antes de llegar a las conclusiones y la percepción que tiene AIE sobre la Ley 19/2013, es necesario conocer las acciones que han llevado a cabo en los años previos a la tramitación y aprobación de la norma.

En primer lugar, AIE tuvo varios encuentros con los distintos gobiernos españoles que impulsaron Anteproyectos de leyes sobre transparencia. En este sentido, el primer Ejecutivo que planteó una propuesta sobre una futura ley de

⁵⁵ Esta es la declaración de AIE de su misión en su página web: <http://www.access-info.org/es/mission-and-strategy>

transparencia fue el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. Durante el mandato de este presidente, AIE se entrevistó primero con las personas responsables en redactar la ley, y posteriormente con el Ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui, durante su mandato en el Ministerio entre los años 2010-2011.

Con el cambio de gobierno en noviembre de 2011, el nuevo responsable de impulsar el proyecto de ley de transparencia fue el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes Generales, José Luis Ayllón, con quien también tuvieron varios encuentros para comentar los distintos tipos de borradores de ley que se habían planteado anteriormente.

Cuando el ejecutivo de Mariano Rajoy presentó el Anteproyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, lo sometió a una consulta pública a través de la página web del Ministerio de la Presidencia. A su vez, la organización AIE puso en marcha una serie de acciones para fomentar la participación de los ciudadanos con respecto al Anteproyecto. La principal campaña que llevaron a cabo fue realizar una consulta popular en paralelo a la del Ministerio, a través de la plataforma digital Avaaz⁵⁶. Esta campaña, según explicó Victoria Anderica, tenía por objetivo difundir la consulta pública que había abierto el Gobierno, puesto que AIE previó que la campaña oficial del Ministerio no se estaba haciendo en los términos adecuados de tiempo, divulgación y que, por lo tanto, no iba a obtener unos resultados de participación relevantes.

Finalmente, cuando expiró el plazo de la consulta pública, se registraron unas 80.000 visitas en la web del Ministerio de la Presidencia, y 86.000 en la campaña realizada por AIE a través de Avaaz. “Las casualidades no existen”, declaró la representante de la organización para esta investigación; sin embargo, no hay pruebas que demuestren la relación entre ambas consultas y la incidencia que tuvo la campaña de AIE para que la ciudadanía visitara la web del Ministerio y comentara el Anteproyecto de ley.

⁵⁶ Avaaz es una plataforma digital mediante la cual se pueden realizar campañas de peticiones de toda índole y a diferentes niveles de alcance: local, nacional e internacional. <http://www.avaaz.org/es/>

Por otra parte, al mismo tiempo que se celebró la consulta pública, el Gobierno también organizó una ronda de ponencias con expertos en transparencia y derecho administrativo, en el marco del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. En esta consulta especializada, también estuvo presente la organización de Helen Darbishire, donde volvieron a exponer sus propuestas con respecto al proyecto legislativo. Posteriormente, una vez que el Anteproyecto de ley se configuró como Proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, inició ya su trámite dentro del Congreso de los Diputados, donde se realizó otra consulta a expertos durante las ponencias de la Comisión Constitucional. Sin embargo, en esta ocasión, AIE no estuvo presente, según explicó Victoria Anderica, porque recibieron el veto de los grupos parlamentarios Popular y Socialista.

“Nosotros (AIE) estábamos invitados y nominados para ir (al Congreso de los Diputados), tanto Helen como yo, por parte de muchos partidos. Yo, junto con Jesús Lizcano, éramos los que más puntos teníamos. Sin embargo, yo finalmente no fui y al preguntar que “por qué no nos invitaban”, algunos partidos nos señalaron que ni Partido Popular, ni Partido Socialista, estaban de acuerdo con que fuéramos”, explicó Victoria Anderica durante la entrevista.

Ahora que España ya posee una norma reguladora de la transparencia y el acceso a la información, la actividad de AIE se centra en hacer un seguimiento de la implementación de las medidas tomadas por el Gobierno español, para hacer que se cumpla la Ley 19/2013. En este sentido, AIE sigue manteniendo encuentros con los principales partidos políticos con representación en el Congreso, así como con los nuevos organismos cuya responsabilidad es garantizar el derecho de acceso a la información pública, es decir, con la Oficina de Transparencia y Acceso a la Información (OTAI), responsable de gestionar el Portal de la Transparencia, y con el Consejo de la Transparencia, órgano responsable de gestionar los recursos de los ciudadanos que consideren vulnerado su derecho de acceso a la información.

Por último, cabe destacar que los objetivos de AIE de cara a un futuro próximo son lograr cambios en la Ley 19/2013, tanto para ampliar la tipología de la información que debe ser publicada por las instituciones públicas, como para que la ley cumpla con

estándares internacionales más exigentes con respecto al derecho de acceso a la información.

Percepción de Access Info Europe sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

La primera respuesta que se obtiene al preguntar a Victoria Anderica, representante de AIE, sobre qué opina la organización de la Ley 19/2013, es que dentro del *Global Right to Information Rating*⁵⁷, ocupa el puesto 69 de 102 leyes de transparencia existentes en todo el mundo. Según los estándares de este análisis, realizado por la propia organización, el resultado es “suspense”, ya que la puntuación que obtiene la ley española es de 73 puntos sobre 150.

La explicación de Victoria Anderica sobre este hecho es que la ley aprobada en el año 2013 tiene muchas deficiencias: deja información pública relevante fuera de la obligación de publicidad activa; tampoco obliga a que el formato en que se difunden los datos sea reutilizable; hay organismos públicos fuera del sujeto de la ley, como el Tribunal de Cuentas; los límites al acceso de información son demasiados y no están bien determinados; esos son algunos de los ejemplos que aportaba la investigadora de la organización. En definitiva, AIE considera que es una ley muy conservadora, con poca voluntad real de promover la transparencia y que carece de los aspectos innovadores que leyes de países vecinos europeos sí han incorporado, con la característica especial de que son leyes aprobadas con anterioridad a la española. En este sentido, Victoria Anderica destacó las normas de Serbia o Eslovenia, y a nivel internacional, El Salvador, la India o Sierra Leona; aunque matizó que el hecho de que fueran normas más progresistas y avanzadas que la de España, no era garantía de que estuvieran teniendo una implementación “buena”, pero sí suponían una base importante a la hora de reivindicar el derecho.

Como conclusión acerca de la percepción de AIE sobre la Ley 19/2013, consideran que la proyección de futuro de esta ley no es “clara”, debido a que todo

⁵⁷ Global Right to Information Rating, es un ranking realizado por la organización Access Info Europe, junto con la organización internacional Centre for Law and Democracy, por el cual se someten a 61 indicadores desarrollados por metodología propia, a todas las leyes sobre transparencia y acceso a la información existentes en el mundo. <http://www.rti-rating.org/>

depende de la formación del Gobierno, tras las próximas elecciones generales en noviembre de 2015. “Evidentemente este Gobierno no la va a cambiar si vuelve a ser elegido, porque es su ley estrella y es “innovadorisísima” según ellos. Si entra otro gobierno, otro parlamento, que sea más progresista, sí se podrá hacer algo y se podrá cambiar. Pero, claro, eso depende de si hay cambios. Si sigue el Partido Popular, no va a cambiar nada; y si es el Partido Socialista... tampoco va a cambiar nada. Vamos, me sorprendería mucho”, afirmó Anderica⁵⁸.

Fundación Compromiso y Transparencia

En el año 2007, un grupo de profesionales procedentes del sector empresarial, el mundo académico y de las organizaciones sin ánimo de lucro, detectó el embrión de una crisis de credibilidad y confianza sobre las instituciones de la sociedad española, como consecuencia de la falta de transparencia y buen gobierno dentro de ellas. Javier Martín Cavanna, actual presidente de Fundación Compromiso y Transparencia (en adelante FCyT), es uno de los patronos fundadores, ha sido entrevistado personalmente para esta investigación.

Como se explicaba al comienzo de este epígrafe, una de las características de las organizaciones que inició su actividad antes de la crisis económica de 2008, es que tuvieron la suficiente visión para detectar las principales necesidades del sistema democrático moderno, avanzado y consolidado. Es en esta coyuntura donde FCyT centra su misión: devolver la confianza de la sociedad española en sus instituciones, públicas y privadas, impulsando la transparencia, el buen gobierno y la rendición de cuentas.

Javier Martín Cavanna explicó para esta investigación que la ausencia de una ley de transparencia que obligase a las instituciones a publicar los contenidos, además de que los sistemas de gobernanza de dichas entidades son “pobres, débiles, ineficaces, con constantemente conflictos de intereses”, habían sido el caldo de cultivo para que se dieran los casos de corrupción que se están conociendo en la actualidad.

⁵⁸ Entrevista completa en el Anexo I del CD.

En su opinión, no solo influye la “ética personal” de cada cargo público y político, también hacen falta “sistemas y códigos de gobernanza éticos y claros” que rijan el funcionamiento de los organismos estatales. En este sentido, las principales acciones de FCyT se centran en el desarrollo de una metodología para analizar la transparencia a través de las páginas web de las diferentes instituciones de la sociedad.

Estos análisis son publicados periódicamente por la fundación en sus llamados “informes de transparencia”, cuyo objetivo es doble. Por un lado, exponen la falta de información relevante en las web y, por otro, sirven de guía sobre buenas prácticas para las propias instituciones analizadas. Según explicaba Javier Martín Cavanna: “Internet ha aumentado las expectativas de información del público. Nadie va a admitir ahora mismo que no se puede dar información, porque nunca ha sido tan fácil, ni tan barato, proporcionar información”.

La idea de los informes de transparencia fue inspirada por un ejemplo similar en EE.UU, cuyo análisis se basaba en los contenidos informativos de las instituciones norteamericanas. De esta manera, desde la fundación pensaron que era un buen mecanismo para “forzar y obligar” a los organismos españoles para desarrollar una voluntad de transparencia, sobre todo, porque dentro de los análisis se establecen unos rankings basados en los resultados del estudio. Estas comparaciones son los mejores incentivos, según explicaba el presidente de FCyT, para que las instituciones avancen en transparencia y buen gobierno, gracias a la competitividad que se establece entre ellas. Además, el hecho de que los informes también tengan una periodicidad, añade el factor evolutivo: permite conocer qué instituciones están a la vanguardia y generan mayor confianza, mientras que aquellas entidades que no reaccionan ante los resultados del informe anterior, demuestran un desinterés por mejorar y adaptarse a las necesidades de información de la sociedad.

Uno de los principales logros de FCyT es haber establecido unos parámetros claros de cuál debe ser la base de la transparencia en cada institución. Los indicadores de sus informes están desarrollados acorde a la información “relevante” o de “interés público” que genera la actividad de cada entidad, es decir, aunque los datos económicos son prácticamente iguales para todos los organismos públicos o privados,

FCyT también ha detectado otras tipologías de información que es necesario hacer públicas, si existe una verdadera voluntad de transparencia. Esa tipología de información es la que varía según la institución que se analice, puesto que un museo, un medio de comunicación, una fundación o un partido político, no realizan las mismas actividades, ni persiguen los mismos objetivos, la información que generan sobre sus misiones y obligaciones de rendición de cuentas tampoco es la misma. En este sentido, Javier Martín Cavanna explicaba que una de las consecuencias de la labor de FCyT es haber “estandarizado” un sistema de *reporting* sobre transparencia, que antes no existía. Aunque matiza que la información de las web siempre plantea el problema de establecer “qué información es relevante”. Gracias a la medición periódica de esa información, se puede ver cómo las instituciones han ido “progresando” y “aumentando”, en mayor o menor grado según el sector, sus niveles de transparencia y rendición de cuentas.

La conclusión del presidente de FCyT es que en general considera “positiva” la evolución de las instituciones analizadas, y que el fenómeno de la transparencia es una nave “con viento a favor” en la actualidad, por lo que la tendencia es ir a más y mejor.

Percepción de Fundación Compromiso y Transparencia sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

La postura de esta fundación resulta bastante crítica con la norma aprobada por el Gobierno español. De hecho, cuando fue aprobada por el Congreso de los Diputados, Javier Martín Cavanna publicó un artículo bajo el título “Los 7 pecados capitales de la Ley de Transparencia” publicado en el diario digital *El Confidencial*⁵⁹, donde identifica y expresa claramente su opinión sobre los puntos más controvertidos de la ley.

En este sentido, desde la fundación señalan que las medidas de control sobre transparencia y rendición de cuentas no son las más eficaces, puesto que entienden que “fijar unos contenidos mínimos”, como hace la ley, es poner un “listón muy

⁵⁹ Artículo de Javier Martín Cavanna, publicado el 21 de enero de 2014 en El Confidencial. http://blogs.elconfidencial.com/espana/tribuna/2014-01-21/los-7-pecados-capitales-de-la-ley-de-transparencia_78510/

básico” y el cumplimiento de las instituciones va a ser meramente “formal”, para cumplir con la norma.

“La transparencia tiene mucho que ver con la calidad de la información_ explicaba Martín Cavanna_ es una progresión, y eso va a ser muy difícil una vez que se hayan fijado unos estándares. Se van a preocupar exclusivamente por cumplir”. En esta línea de pensamiento, el presidente de FCyT aseguraba que la “cultura de transparencia” solo se genera con incentivos, haciendo que las instituciones compitan entre ellas por ser las mejores, como le había demostrado la experiencia de los informes, mientras que la Ley 19/2013, al fijar unos objetivos fijos tan básicos, no va a conseguir crear esa cultura.

Otras de las “peores propuestas” de la nueva regulación, según la fundación, es la creación del Portal de la transparencia. Martín Cavanna llegó a calificar este sistema como “un agujero negro” de la información pública, debido a que en la mayoría de los casos, la dificultad reside en el manejo de cantidades ingentes de datos dentro de las web. El riesgo que se corre con centrar toda la información pública en un único espacio es que el usuario se pierda buscando en un océano de contenidos. La frase de Martín Cavanna que mejor define su opinión sobre la existencia del Portal es que “no necesitamos un único Portal de la Transparencia, sino transparencia en todos portales”.

El sistema de sanciones que establece la Ley 19/2013 es otra de las deficiencias señaladas por FCyT. En este aspecto, el presidente de la fundación afirmó que no había prevista ninguna sanción en caso de “incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa”. Por lo tanto, el hecho de que una norma que, además de no promover el incentivo, no castigaba la omisión de cumplimiento, según Martín Cavanna, quedaba como “papel mojado” y lanzaba la siguiente reflexión: “En el caso de la publicidad activa, si no se publica la información ¿a quién me quejo, a quien le pido, qué consecuencias tiene esto?”.

Para concluir, el presidente⁶⁰ de la fundación también indicó que un problema estructural dentro de los órganos legislativos, y de los legisladores españoles, en comparación con otros países europeos, es la falta de mecanismos de revisión de los resultados y de medición del impacto de la ley, de forma que se pudiera evaluar las consecuencias de la norma para cumplir con los objetivos para los que fue elaborada. De esta manera, se podría saber qué aspectos de la ley son útiles y necesarios, mientras que aquellos términos que no demostraran eficacia, cabría la posibilidad de modificarlos para mejorar la calidad de la norma.

Transparencia Internacional España

Esta organización inició su actividad en el entorno internacional. Como se explica en su web www.transparency.org/whoweare/history, en 1993 Peter Eigen, oficial jubilado del Banco Mundial, decidió fundar esta organización, cuya primera sede estuvo en Berlín y cuya misión, en un principio, fue denunciar la corrupción en la política e introducir esta lucha en la agenda de las principales instituciones internacionales.

En ese mismo año se crearon los llamados “capítulos” nacionales de *International Transparency* en Dinamarca, Ecuador, Alemania, Reino Unido y EE.UU. Estos capítulos son una especie de delegación de la organización en cada país, que forman parte de su plan de acción, gozando de cierta independencia para desarrollar medidas y actividades, acorde con las circunstancias de cada nación y cultura. De esta manera, en 2006 se impulsó la creación del “Capítulo” español, con un doble objetivo: elevar el nivel de transparencia en las instituciones públicas y en los partidos políticos, así como combatir la corrupción.

Para esta investigación se ha contactado con el presidente de Transparencia Internacional España (en adelante TI-E), Jesús Lizcano Álvarez, quien por motivos de

⁶⁰ Entrevista completa en el Anexo I del CD.

agenda, ha contestado a las preguntas de la investigadora a través de un cuestionario enviado por email⁶¹.

Los primeros miembros de esta organización fueron una serie de personas cercanas a la Fundación Ortega y Gasset. Según explica Jesús Lizcano, en aquellos primeros años del 2000, había una “incipiente sociedad civil” que les permitió iniciar las actividades de acuerdo con los objetivos de la organización a nivel internacional y en las experiencias de los “capítulos” existentes de otros países.

Con respecto a la lucha contra la corrupción, debe destacarse que TI-E considera que esta acción debe ser liderada por los propios ciudadanos, debido a que los poderes políticos, al formar parte del problema de la corrupción en muchas ocasiones, no tienen el “alcance global” que sí tiene la ciudadanía. Por este motivo, TI-E defiende su independencia económica, no aceptando ningún tipo de subvención o dotación económica por parte de entidades públicas, garantizando de esta manera su plena libertad de acción.

Para lograr su objetivo, una de las principales acciones de esta organización es evaluar la información y los datos que publican algunas instituciones públicas españolas, a través de sus páginas web. Según explicó Lizcano, los “Índices de transparencia” que han desarrollado e implantado en España, “pueden considerarse bastante innovadores”, ya que a nivel internacional no existían estudios parecidos. En este aspecto, el presidente de TI-E señaló que el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos ha sido implantado en otros países, como Portugal o México, con una metodología similar a la desarrollada por TI-España para el caso español. Otro ejemplo de la influencia del trabajo de esta organización es su Índice de Transparencia en la Gestión del Agua, el cual también ha sido emulado en Brasil.

Según fuentes de la propia TI-E, llevan veinte años de labor, evaluando a los ayuntamientos, comunidades autónomas, diputaciones provinciales, los parlamentos autonómicos y los organismos que controlan el agua de España. De ellos, el análisis de

⁶¹ Entrevista completa en el Anexo I del CD.

los ayuntamientos españoles es el más antiguo (desde 2008 hasta el más actual de 2014), mientras que el estudio de los parlamentos es el más reciente, con una única publicación. También cabe destacar que en 2014 incorporaron otra institución como nuevo objeto de evaluación: los partidos políticos. Gracias a su esta acción, TI-E logró que el segundo partido más votado de España: el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), firmara un acuerdo por el que se comprometía a cumplir con los indicadores de transparencia establecidos por TI-E. Posteriormente, Unión Progreso y Democracia (UPyD), Ciudadans (C's) y Convergencia Democrática de Cataluña (CDC), también decidieron firmar un convenio similar con la organización.

A nivel internacional, la labor más relevante de la International Transparency, y el que mayor interés despierta en la sociedad mundial, es su “Índice de Percepción de la corrupción”, elaborado anualmente desde 1995 y cuyo resultado mide la falta de transparencia en 177 países de todo el mundo. En este sentido cabe destacar que según la última edición de este estudio, el IPC 2014, España se situaba en el puesto 37, con una puntuación de 60 sobre el máximo posible de 100.

Dentro de la web de TI-E se pueden ver otros estudios y análisis sobre corrupción, realizados por la organización tanto en el ámbito español como a nivel internacional; sin embargo, para esta investigación se han mencionadas las que mayor impacto han tenido en la sociedad española.

Percepción de Transparencia Internacional España sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Con respecto a la Ley de Transparencia, Jesús Lizcano considera que “es un importante hito legal en España”, sobre todo en referencia al hecho de que España era el único país europeo de más de un millón de habitantes que no tenía una Ley reguladora de este tipo de derechos. Cabe señalar que el presidente de TI-E fue uno de los expertos consultados por el Gobierno español durante la tramitación del Proyecto de Ley y, además, fue uno de los ponentes que compareció ante la Comisión Constitucional en el Congreso de los Diputados. Sobre este aspecto, Jesús Lizcano afirma que la Ley “es bastante mejor que el correspondiente anteproyecto y proyecto

de ley”. Sin embargo declara que el resultado final “ha quedado con unas claras insuficiencias”.

Dentro de la web de la organización está publicado un documento⁶² donde se recoge el posicionamiento de TI-E acerca de la Ley 19/2013 y, también, se señalan las “insuficiencias” que declara el presidente de TI-E. En este sentido, la organización coincide en gran parte con las percepciones de otras fundaciones y plataformas de la sociedad civil, indicando que el silencio administrativo negativo, la amplitud de las excepciones al acceso a la información y la ausencia de un sistema de sanción a la falta de publicidad activa, hacen que la Ley 19/2013 no sea tan progresista como se ha declarado desde las fuentes del gobierno. Por estos motivos, Jesús Lizcano considera la posibilidad de que en un futuro la ley sea modificada “para resolver disfunciones, y mejorar o eliminar las insuficiencias que hemos mencionado anteriormente”.

Por último, el presidente de TI-E también coincide con otros representantes de la sociedad civil en recomendar el aprovechamiento de la nueva norma “al máximo”, a pesar de las insuficiencias y las mejoras posibles, pues “conlleva un futuro caudal importante de información para los ciudadanos, y viene a satisfacer en buena medida su *derecho a saber*”. En este sentido, Jesús Lizcano afirma que la Ley 19/2013 también “puede aumentar de forma sensible el nivel de conocimiento y control de las instituciones públicas por parte de la ciudadanía”, aunque no sea a los niveles exigidos por la sociedad española.

Graba tu pleno

De todas las organizaciones ciudadanas investigadas para esta tesis, se puede considerar a Graba tu pleno (en adelante GTP), como el movimiento ciudadano más “puro”, en cuanto a su origen y nivel organizativo, ya que surgió de manera

⁶² En la home page de TI-E, en la pestaña de “Actividades y proyectos”, la organización dedica una sección a la Ley de Transparencia, incluyendo un documento con su posicionamiento. <http://transparencia.org.es/pymes365.com/nueva-ley-de-transparencia/>

espontánea, e improvisada, y como respuesta a una serie de abusos de autoridad en determinadas entidades locales españolas.

Con el fin de conocer y comprender bien las singularidades que presenta esta formación, la investigadora ha entrevistado a uno de sus miembros fundadores: Óscar Gagliardi, concejal del ayuntamiento de Mojácar (Almería).

En primer lugar, la chispa que prende este movimiento es el resultado de una serie de actuaciones ilegítimas y abusivas que tuvieron lugar simultáneamente en diferentes localidades de la geografía española. Por un lado, en Ibi (Alicante), Félix Moreno fue expulsado de su Ayuntamiento por querer grabar la sesión plenaria. A la misma vez, y sin ninguna conexión entre ellos, un joven concejal en Mojácar (Almería), Óscar Gagliardi, también es recriminado por su alcaldesa por intentar grabar la reunión del pleno. En Madrid, en otra pequeña localidad también tuvo lugar una situación de idénticas características entre el alcalde y un ciudadano que quería tener constancia audiovisual del transcurso del pleno.

Estos hechos repetitivos provocaron que tanto Óscar Gagliardi como Félix Moreno, y otra serie de personas, acudieran a la red de Internet para averiguar si existían leyes españolas que amparasen la prohibición de grabar los plenos municipales por parte de los ciudadanos. En esta búsqueda de documentación, se encontraron con los casos de cada uno de ellos en sus diferentes localidades. De esta manera, según explicaba Óscar Gagliardi, decidieron ponerse en contacto para “compartir conocimientos legales y sobre la situación de cada persona”. Primero fue a través de un grupo de *whatsapp* y posteriormente crearon la plataforma online al darse cuenta de que cada día encontraban a más personas en su misma situación: eran expulsados de un pleno del ayuntamiento por intentar grabarlo, ya fuese con la cámara de un teléfono móvil o con una cámara de vídeo.

El 15 de octubre de 2011 se creó la web *www.grabatupleno.es*, con el objetivo de facilitar a cualquier ciudadano la posibilidad de denunciar las malas prácticas en las entidades locales. Sin embargo, dentro de esta web, además de los vídeos donde se denuncian las expulsiones de los plenos, también se da de apoyo y asesoramiento a otros ciudadanos. Un dato muy relevante de esta web es la cantidad de personas

interesadas en la transparencia de la gestión local. En muchos de los pequeños municipios (menos de 5.000 habitantes censados) no existen medios de comunicación que den noticias locales y las actas de los plenos suelen ser publicadas con más de un mes de retraso. Por estos motivos, muchos vecinos deciden asistir a las asambleas plenarias, para saber qué decisiones se toman dentro del ayuntamiento.

Los miembros de GTP explicaron que muchos alcaldes se aprovechan del anonimato de los municipios para ejercer su poder de forma déspota y caciquil. Sobre todo en las localidades donde los partidos gozan de mayorías absolutas, ya que los dirigentes abusan de su cargo faltando al respeto de otros miembros del pleno, menospreciando las intervenciones de otros políticos o tomando decisiones sin el voto correspondiente de la asamblea plenaria.

Desde la plataforma facilitan toda clase de información útil para los colaboradores que quieran unirse, en este sentido han elaborado un “manual para grabar un pleno”, donde se recomienda a las personas seguir la legislación del municipio, explicar previamente que se disponen a grabar el pleno y, en caso de estar prohibido, qué procedimiento debe seguir el ciudadano para denunciar al ayuntamiento. Sobre este aspecto, GTP ha habilitado también una sección de “Denuncias-sentencia- legal” para respaldar a los colaboradores de la plataforma en su lucha contra la censura previa. Dentro de esta sección se encuentran todas las sentencias y denuncias de otras personas contra los alcaldes que los han expulsado de los plenos y cabe destacar que todas las sentencias han dado la razón al ciudadano, incluso el Defensor del pueblo recomendó a las corporaciones locales denunciadas que permitan la grabación y difusión de los plenos por parte de los ciudadanos.

Activamente, en GTP colaboran aproximadamente unas veinte personas, repartidas entre Madrid, Sevilla, Barcelona, Alicante y Almería. Según explicaba Óscar Gagliardi, la plataforma posee un ritmo de trabajo rotativo, es decir, hay un número indeterminado de personas, que varía entre tres y cinco, ya que cambian cada cierto tiempo. Esto se debe a que se unen a GTP para recibir apoyo y asesoramiento; una vez que estos ciudadanos logran sus objetivos, dejan la actividad dentro de la plataforma, a la que otra serie de ciudadanos entran a formar parte de ella. “Digamos que es una

especie de ciclo: hay gente que se va porque ya ha conseguido que se pueda grabar en su pleno, pero siempre vuelve a llegar otra gente nueva”, describía Óscar Gagliardi.

Uno de los principales logros de GTP es haber logrado que en la Ley⁶³ de transparencia de Andalucía se establezca explícitamente que cualquier ciudadano puede asistir a un pleno y grabarlo en vídeo, sin ningún tipo de impedimento o prohibición. En este sentido, la plataforma también aspira a conseguir que dentro de la Ley estatal 19/2013 se recoja un apartado que garantice el derecho de un ciudadano a grabar el pleno municipal, pues GTP considera que esta acción no debe ser un derecho exclusivo de la autonomía andaluza. Como explicaba uno de sus miembros fundadores, este objetivo se sale “un poquito de sus competencias”, sin embargo, la razón de ser de la plataforma es luchar por “la transparencia y la participación ciudadana para que la vida política sea un poco más sana”, empezando por el sector más básico. En este aspecto, se debe destacar que gracias a la acción de GTP, cada vez hay más municipios cuyos vecinos son libres de grabar y difundir las sesiones plenarias de sus ayuntamientos.

Desde la web de la plataforma⁶⁴, se hace un seguimiento de los municipios donde no se permiten grabar los plenos a través de un listado actualizado. Esta base de datos permite a cualquier persona conocer la situación de la denuncia, informarse sobre las acciones de los colaboradores y conocer la fecha a partir de la cual se permiten las grabaciones.

Percepción de Graba Tu Pleno sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Debido a las peculiaridades de organización de esta plataforma, no han desarrollado una opinión “oficial” sobre la Ley 19/2013. Sin embargo, según las

⁶³ Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Andalucía. Artículo 21. Publicidad de los plenos de las Entidades locales. “Cuando las Entidades locales celebren sesiones plenarias facilitarán, salvo que concurran causas

justificadas de imposibilidad técnica o económica, su acceso a través de Internet, bien transmitiendo la sesión bien dando acceso al archivo audiovisual grabado una vez celebrada la misma. En todo caso, las personas asistentes podrán realizar la grabación de las sesiones por sus propios medios, respetando el funcionamiento ordinario de la institución”.

⁶⁴ Listado de municipios donde no se permite grabar los plenos: <http://www.grabatupleno.com/poblaciones-donde-no-se-puede-grabar-el-pleno.html>

declaraciones de Óscar Gagliardi, los miembros de GTP han hecho una serie de observaciones sobre las características de la norma y han llegado a la conclusión general de que es una ley “del todo insuficiente”. En este sentido, Gagliardi afirma que “en cualquier otro país democrático, hay una ley mucho más abierta para poder fiscalizar los movimientos de cualquier político”, mientras que aquí, en España, “se ha hecho un lavado de cara”.

Estas afirmaciones del miembro fundador de GTP se basan en que la norma estatal no reconoce el derecho a grabar los plenos municipales y, además, de que no permite cambiar “muchísimas más”, empezando por garantizar el acceso a Internet de todos los ciudadanos españoles. Sobre este aspecto, el concejal de Mojácar se refería a la deficiencia tecnológica que presentan muchos municipios de España, donde apenas llegan las conexiones básicas para que los ciudadanos puedan conectarse a la red de Internet. Un paso esencial para poder ejercer el derecho de acceso a la información. En esta línea, Gagliardi afirmaba que la Ley de transparencia debía garantizar el acceso a la información de todos los españoles.

Además de lo anterior, este miembro de GTP también señalaba que la transparencia debe ir más allá de la publicación de datos públicos en los medios oficiales del BOE y del BOJA⁶⁵. Según explicó Óscar Gagliardi, ambas publicaciones suponen “un laberinto de información” en el que pocas personas tiene las aptitudes y conocimientos adecuados para encontrar los contenidos que desean. Por este motivo, Gagliardi consideraba que los poderes públicos no solo deben informar de manera “fácil de comprender” para cualquier persona.

“A nivel institucional, lo poco que se publica, no sé si es porque está hecho a posta, o porque el sistema está muy anticuado, pero buscar cosas de mi propio pueblo (Mojácar) en el BOJA es dar mil vueltas. Sabes que la información está ahí, pero puedes estar horas para buscar algo que te interesa. Deberían titular los datos mejor y desglosar la información, porque está todo confuso y poco detallado”, describía Gagliardi.

⁶⁵ Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Por esta razón, desde la plataforma consideran que los responsables públicos y políticos “no han mejorado para ser más transparentes”, sino que se han visto obligados, debido a la presión de los periodistas y de los ciudadanos. Esta obligación ha provocado que los principales responsables de las instituciones públicas españolas reaccionaran ante las exigencias de la sociedad en general. Sin embargo, este ejercicio de transparencia que han observado los miembros de GTP, lo consideran “un mal avance” por ser lento y obligado.

Óscar Gagliardi⁶⁶ concluía que “puede que haya habido un mínimo avance pero no porque hayan querido ellos (los políticos y altos cargos públicos), sino porque están presionados por muchos bandos”, siendo este aspecto la principal causa de que la Ley de Transparencia 19/2013 no sea completa, ni suficiente.

OpenKratio

Esta organización surge en Sevilla cuando un grupo de ciudadanos decidió unirse para colaborar juntos y poner en común todas sus inquietudes acerca del libre acceso a los datos públicos. En un primer momento se denominaron: Opendata Sevilla, y posteriormente cambiaron su nomenclatura a OpenKratio, un nombre que procede de las palabras “*Open*” (abierto en inglés) y de “*demokratio*” (democracia en esperanto⁶⁷).

Para conocer las actividades de esta organización y su percepción sobre las acciones del Gobierno en materia de transparencia, la investigadora ha entrevistado a uno de sus miembros fundadores: Pablo Martín Muñoz, autodenominado como “arquitecto de *software* libre” y “científico de datos” (*Open Source Architect & Data Scientist*). Sus principales funciones dentro de la organización han sido el desarrollo de algunas iniciativas relacionadas con el *hacking* ético y la formación en gobierno y datos abiertos.

⁶⁶ Entrevista completa en el Anexo I del CD.

⁶⁷ El esperanto es un lenguaje auxiliar creado por Lázaro Zamenhof en 1887 con fin de ser una lengua auxiliar internacional. Actualmente se considera la lengua planificada más hablada. Sin embargo ningún país la ha adoptado como oficial.

Las primeras operaciones de Openkratio tienen lugar en noviembre de 2011, cuando celebraron el primer congreso en Sevilla para tratar y profundizar sobre los temas de la transparencia, el gobierno abierto y la participación ciudadana, bajo el nombre de Jornadas de “Gobierno Abierto y *OpenData*”. Este primer encuentro puso de manifiesto la gran cantidad de personas que compartían los mismos intereses. Y además, sirvió para que este grupo de ciudadanos se organizaran definitivamente, con el objetivo de desarrollar diferentes actividades para inculcar tanto en la Administración Pública, como en la sociedad en general, los valores de la transparencia, la participación ciudadana, el gobierno y los datos abiertos.

La principal característica de esta organización es su particular estructuración interna, puesto que no lo están como el resto de asociaciones y ONG convencionales, es decir, que no tienen una jerarquía determinada. Cada miembro desarrolla una función y se reparten las tareas según las capacidades y la idoneidad de cada persona para realizar el trabajo.

Las actividades que desarrollan esta organización son sus talleres de formación, en los cuales divulgan ejemplos y métodos para desarrollar prácticas de gobierno abierto, mostrando las técnicas y los formatos más adecuados para facilitar la información a los ciudadanos desde la Administración Pública. En este sentido, destaca especialmente la colaboración de OpenKratio con el gobierno autonómico de la Junta de Andalucía, quien les solicitó participar en el desarrollo del Anteproyecto de Ley de Transparencia Pública de Andalucía, y en la Ley de Participación Ciudadana, para incluir las propuestas de los ciudadanos andaluces.

Por otra parte, desde Openkratio también se realizan iniciativas para fomentar los datos abiertos y facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos españoles. Un ejemplo de estas iniciativas son el desarrollo de aplicaciones y software libre que permiten obtener datos de las instituciones. Este es el caso del Proyecto Colibrí⁶⁸, una especie de ecosistema tecnológico que permite sustraer la información

⁶⁸ Iniciativa ciudadana que sirve de puente entre la comunidad de programadores y periodistas y la web del Congreso de los Diputados para facilitar el acceso a la información de esta institución. <http://proyectocolibri.es>

Reportaje de la investigadora sobre el Proyecto Colibrí, publicado en Compromiso Empresarial en septiembre de 2013.

publicada por la web del Congreso de los Diputados, para ponerla a disposición de otros informáticos con el fin de crear nuevas aplicaciones web o móviles que sean útiles para los ciudadanos.

Percepción de Openkratio sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

En cuanto a la opinión de esta organización sobre la Ley 19/2013, queda representada por las declaraciones de Pablo Martín Muñoz y Félix Ontañón, fundador de la plataforma ciudadana.

En primer lugar, desde la plataforma consideran que la norma estatal presenta varias carencias, siendo la principal insuficiencia el “no reconocimiento” como derecho fundamental el acceso a la información pública.

Por otro lado, los miembros fundadores de la plataforma señalan que los partidos políticos y las organizaciones de sindicatos son sujetos de la ley con “obligaciones mínimas” de transparencia, ya que en el caso de que un ciudadano solicite información a cualquiera de estas organizaciones, ninguna está obligada por la ley a responder dicha solicitud. En este sentido, Félix Óntañón declaraba en los medios⁶⁹ que es una ley “muy enfocada a la Administración Pública”, mientras que las entidades públicas que reciben dinero público, pero que están consideradas como empresas privadas, quedan fuera de la ley o tienen obligaciones mínimas.

Según afirmó Pablo Martín: “En España a muchos políticos les falta la cultura de la transparencia, de la apertura y de la rendición de cuentas. Da la impresión de que lo hacen más por obligación que por convicción”. En este sentido, desde la plataforma, declaraban que las carencias que presentaba la Ley 19/2013 es consecuencia de la falta de voluntad política, ya que las principales críticas que ha recibido la norma

<http://www.compromisoempresarial.com/carrusel/2013/09/los-ciudadanos-fuerzan-las-puertas-del-congreso-de-los-diputados>

⁶⁹ Entrevista realizada por Andalucía Diversa. Archivo de audio Anexo I del CD. <http://andaluciadiversa.com/una-ley-de-transparencia-que-no-garantiza-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-es-una-norma-incompleta>

estatal, eran las principales recomendaciones que hicieron las organizaciones de la sociedad civil pro-transparencia.

Por estos motivos, desde Openkratio insisten en que la Ley de transparencia del Gobierno español debe obligar a todas las “organizaciones de voluntad de gobierno y de representación pública” a dar publicidad, pero que, además, la información publicada cumpla con una serie de requisitos de actualidad, utilidad y reutilización. En este sentido, Félix Ontañón señaló que las iniciativas de transparencia deben estar enfocadas desde la perspectiva de datos abiertos, y no solo desde la transparencia, es decir, que los contenidos de las web institucionales no estén publicados de manera que sea un océano de datos, sino que la disposición de la información permita a los ciudadanos descargarla, mezclarla, crear aplicaciones, y que las organizaciones y las empresas puedan utilizarla y manejarla para su beneficio.

Sobre este aspecto, Openkratio se muestra decepcionado con respecto a la medida del Portal de la Transparencia. Esta percepción se debe a que la información publicada en esta web no cuenta con ninguno de los requisitos expuestos anteriormente, ya que mucha de la información se publica a través de enlaces a otras publicaciones oficiales, dificultando el manejo de los datos. A su vez, el formato en *pdf* y *excel* es otra complicación puesto que obliga a los usuarios a consultar los documentos uno por uno.

Por último, el sistema de sanciones también es considerado insuficiente. La razón es que, como se ha explicado en párrafos anteriores, todas las entidades públicas no son sancionadas sino cumplen con la publicidad activa y, además, no se contempla como incumplimiento el hecho de que la información no esté actualizada.

Fundación Civio

Esta organización ciudadana inició su labor cuando dos personas, Jacobo Elosua y David Cabo, se plantearon por qué en España no había iniciativas ciudadanas como sí había en EE.UU, Reino Unido o Chile. Concretamente, las organizaciones *Sunlight*

Foundation, *MySociety* y Ciudadano Inteligente fueron la gran inspiración que empujó a estas mentes inquietas a convertirse en fundadores de Civio en diciembre de 2011.

Para conocer las acciones y los logros de esta organización, la investigadora ha entrevistado por teléfono a una representante de Fundación Civio, Cristina Moreno⁷⁰, responsable del Área de Alianzas y Financiación.

En sus inicios, Civio funcionó gracias a las colaboraciones de trabajadores autónomos y, más tarde, a medida que la fundación fue creciendo, comenzó a contratar personas para que trabajaran a tiempo completo en los proyectos de la fundación. Su financiación está basada en tres fuentes: donaciones, que provienen tanto de personas particulares, como de campañas de *crowdfunding*; provisión de servicios de formación, asesoría y, más recientemente, de desarrollo de herramientas *software* para la visualización de presupuestos para entes locales y comunidades autónomas; la financiación procedente de becas internacionales otorgadas por otras organizaciones que apoyan iniciativas sobre datos y gobierno abierto. Sobre este aspecto, cabe destacar que Civio no recibe subvenciones en España, según explicó Cristina Moreno, debido a que “el tipo de trabajo” que realizan “no está cubierto por ningún tipo de programa público español”.

En cuanto a las acciones de esta organización, se centran en la utilización de la información pública para explicar a la ciudadanía la realidad de la gestión pública. De esta manera, Fundación Civio desarrolla una serie de herramientas informáticas que permiten “traducir” los contenidos de las publicaciones oficiales del BOE y de la información pública que difunden las instituciones españolas, para que cualquier ciudadano pueda ver de forma sencilla y rápida cómo se invierten los impuestos, cómo y con quién se contratan obras públicas y todas aquellas acciones realizadas por el Gobierno consideras de interés para la ciudadanía.

En este sentido, los proyectos de esta Fundación son muy innovadores tanto por la parte tecnológica como por sus contenidos. En primer lugar destaca su base de datos llamada “¿Quién manda?”, donde quedan reflejadas las relaciones público-privadas en España gracias a la visualización de las relaciones en “un mapa del poder”

⁷⁰ Entrevista completa en el Anexo I del CD.

y a la parte llamada “fotomandón”, donde se muestran las fotos “pareadas”; esto quiere decir que se muestra qué responsable público ha contratado un servicio privado, gracias al emparejamiento de las fotografías personales de los responsables de la gestión.

Otro trabajo destacado es “¿Dónde van mis impuestos?”, que consiste en una visualización gráfica, fácilmente comprensible, de los Presupuestos Generales del Estado, de manera que el ciudadano pueda ver y saber cómo se invierten sus impuestos. En esta misma línea de reutilizar los datos publicados por el Gobierno, Civio también ha creado “Tu derecho a saber”, usando un código *software* desarrollado por la organización *Open Society* en Inglaterra, la Fundación ha desarrollado una página web que facilitan el acceso a la información pública en dos sentidos: por un lado, desde la web “Tu derecho a saber” se facilita al usuario la tramitación para solicitar información a cualquier administración pública; y a su vez, presentan los datos a los que se han accedido a través de la web, de manera entendible para la ciudadanía. Esta tecnología supone una gran novedad para la sociedad española, ya que no existía en nuestro país con anterioridad, según la fuente de la Fundación.

Por último, Cristina Moreno destacó el trabajo más reciente de Civio llamado el “Indultómetro”, una base de datos consolidada de todos los indultos concedidos por los distintos gobiernos de España desde 1996, “basada en una información que ni siquiera el Ministerio de Justicia tiene sistematizada”, afirmó la representante de la fundación. En este sentido, la aportación más innovadora del proyecto es la cantidad de información publicada sobre este tema y, además, el hecho de que es actualizada anualmente. Aparte del interés de estos contenidos, el “Indultómetro” también se caracteriza por incluir visualizaciones y un análisis periodístico de quiénes, y bajo qué circunstancias, han recibido indultos en España desde hace casi veinte años.

Con el fin de difundir sus acciones y enseñar a otros ciudadanos cómo elaborar “historias” a partir de los datos publicados por el Estado de la Nación, la Fundación creó la Escuela Civio. Según explicó Cristina Moreno, “es un proyecto complementario” a la labor que realizan, “ya que es un repositorio de contenidos informativos con todo lo que hacemos”. Sobre este aspecto, la representante de la Fundación explicó que

todos los trabajos están realizados en “código abierto” y *creative commons*, entonces, dentro de esta web de Escuela Civio, se pueden encontrar tutoriales de vídeos para mostrar cómo crear herramientas parecidas a las desarrolladas por la Fundación, acciones de personas que colaboran con ellos, o vídeos de charlas y talleres impartidos por Civio. “El objetivo es poner a disposición de la comunidad de usuarios nuestros recursos”, afirmó Cristina Moreno⁷¹.

Percepción de Fundación Civio sobre la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Desde la Fundación declararon que se está dando una “evolución en positivo” por parte de la sociedad civil, es decir, que las malas prácticas que antes podían pasar inadvertidas, actualmente no son aceptables por la mayoría de ciudadanos. Sin embargo, la respuesta del Estado y del Gobierno español no está siendo “tan rápida”, ni en los mismos términos, como demanda la sociedad española.

Sobre este aspecto, Cristina Moreno explicó que España es firmante de la Declaración de Gobierno Abierto, a nivel internacional, pero que el Gobierno español en los últimos años ha presentado acciones que “poco tiene que ver con el gobierno abierto, y más con la administración electrónica”.

En este sentido, Civio considera que la Ley 19/2013 “ha sido una oportunidad perdida”, debido a que siendo España uno de los países europeos que más ha tardado en crear una ley de transparencia, desde la Fundación consideran que el poder legislativo español podía haber aplicado “todo lo que se había recorrido ya en otros países europeos y fuera de Europa”. Sin embargo, la Ley de Transparencia vigente parece que no recoge este legado.

Cristina Moreno afirmó que la norma aprobada por el Parlamento “no cumple con los estándares internacionales”, puesto que el derecho de acceso a la información pública no está considerado como un derecho fundamental, cuando la UE sí lo reconoce de esta manera.

⁷¹ Entrevista completa en el Anexo I del CD.

Otro de los argumentos que facilitaba la representante de Civio es que el derecho de la protección de datos posee rango de ley orgánica, de modo que en el caso de que llegase a los tribunales algún conflicto con la Ley de Transparencia, la Ley de Protección de datos personales prevalecerá sobre el derecho de acceso a la información pública. “Entonces, nosotros la calificamos como una ley “regular” en ese sentido”, afirmó Cristina Moreno.

Finalmente, desde la Fundación hicieron una observación sobre las acciones llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, en materia de transparencia y acceso a la información, que en comparación con la Administración central, destacan por su interés en desarrollar acciones más progresistas y con mayor alcance que la Ley estatal de transparencia. De hecho, Civio consideró que las comunidades autónomas “están más avanzadas que la Administración General del Estado” y destacaron que los gobiernos regionales han elaborado leyes de transparencia adelantándose a la tramitación del Proyecto de ley estatal. Además, algunas Administraciones autonómicas les han demostrado por experiencias que están “políticamente más comprometidas con el tema de la transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto” de lo que se ha mostrado el Gobierno de la Nación, según declaró Cristina Moreno.

El trabajo de la Fundación con las diversas administraciones en España les ha revelado que es más fácil tratar con las pequeñas administraciones regionales y locales, que con la Administración Central. Sobre este aspecto, la representante de Civio explicó que tanto con la experiencia del Portal de la transparencia, como durante la tramitación del Proyecto de Ley, la Fundación Civio y la organización Access Info Europe tuvieron que “rogar” al Gobierno para que se reuniera con los representantes de ambas organizaciones, con el fin de hacerles llegar sus recomendaciones; las cuales no fueron tenidas en cuenta. Asimismo, Cristina Moreno aseguró que este tipo de relación entre las organizaciones pro-acceso a la información y el Gobierno central se da con demasiada frecuencia. La representante de Civio concluía con la siguiente afirmación: “la voluntad de interlocución con la sociedad civil es mínima”, y este hecho queda reflejado en la Ley aprobada por el Parlamento.

Conclusiones del capítulo

Después de conocer la experiencia de los representantes de las principales organizaciones de la sociedad civil en España, se extraen las siguientes conclusiones con respecto a la relación que mantiene el Gobierno español con las mismas.

- 1- En primer lugar, queda demostrado por el testimonio de las primeras organizaciones, como Access Info Europe y Transparencia Internacional, que los diferentes gobiernos que ha habido en España desde el año 2000 no demostraron disposición, ni interés en establecer una relación directa con las ONG de la sociedad civil pro-transparencia y pro-acceso a la información, hasta el momento de elaborar el primer Anteproyecto de ley sobre transparencia. Sobre este aspecto, queda demostrado que son las iniciativas ciudadanas las que han presionado tanto al Gobierno actual, de Mariano Rajoy, como al anterior de José Luís Rodríguez Zapatero, para que tomaran conciencia de la importancia de dotar de un marco legal, así como desarrollar planes estratégicos, que garantizaran la transparencia de la Administración del Estado, el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas de las entidades públicas, con el fin de consolidar la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas en España.
- 2- Debido a que los gobiernos españoles durante la primera década del año 2000 no fueron sensibles a las voces internacionales que señalaban la transparencia y el acceso a la información como las nuevas obligaciones de los poderes públicos, dentro de los estados democráticos; las plataformas, organizaciones y fundaciones ciudadanas surgen como respuesta a esa nueva necesidad dentro de la sociedad española. En este sentido, se han demostrado dos hechos: primero, que la ciudadanía ha sido el motor que impulsó la concienciación acerca de la importancia de transparentar la actividad pública; y segundo, que el éxito de las experiencias civiles en el entorno internacional ha sido un factor determinante para que los ciudadanos españoles emprendieran acciones pro-acceso a la información pública.

En cuanto a la actividad que realizan estas ONG desde el año 2006, todas las plataformas consultadas declararon que sus objetivos no han sido alcanzados, a pesar de la aprobación de la Ley 19/2013. De hecho, la mayoría de organizaciones se plantea intensificar sus acciones, con el fin de que la norma aprobada se cumpla en los términos más estrictos. Para las plataformas ciudadanas la Ley no es el fin de su lucha, sino una herramienta, que ayudará a recorrer el camino hacia el concepto que tienen de la transparencia.

- 3- Con respecto a la Ley 19/2013, las organizaciones ciudadanas se muestran unánimemente decepcionadas y no la identifican como la respuesta que la sociedad española necesitaba para cubrir sus necesidades de garantía de la transparencia y el acceso a la información. En este aspecto, todas las ONG consultadas opinan que la aprobación de la ley supone un paso positivo y es un elemento de mejora, con respecto a la situación de ausencia de norma. Sin embargo, todas las organizaciones están de acuerdo en calificar la ley de “mejorable”, “insuficiente”, “incompleta” y “regular”, dentro de una escala de “muy buena” a “muy mala”. Más concretamente, aquellas organizaciones, como Access Info Europe, que ha sometido la Ley aprobada por el Congreso, a los estándares internacionales y han comparado la ley de transparencia española con las normas de otros países, declararon que “no aprueba el examen”. De esta manera destaca notablemente la unanimidad de las plataformas ciudadanas en las críticas señaladas en la Ley 19/2013. Las más reiterativas son el no reconocimiento como derecho fundamental del acceso a la información, el insuficiente sistema de sanciones, los numerosos límites de acceso a la información pública y la aplicación de la transparencia al ámbito administrativo del Gobierno.
- 4- La falta de iniciativa de los poderes públicos y políticos, para emprender acciones que promoviesen la transparencia y el acceso a la información, así como la escasa relación con las organizaciones civiles hasta el momento de elaborar una norma, han influido negativamente en la tramitación de la Ley 19/2013, dando como resultado una Ley insuficiente desde la perspectiva de los movimientos

ciudadanos. En este sentido, destaca el concepto de transparencia pública que tienen todas las organizaciones consultadas, la cual sobrepasa ampliamente la publicidad activa, garantizada por la Ley 19/2013, y el concepto de información pública, también más amplio que la publicación de bases de datos económicos y administrativos. Sin embargo, a pesar de que el Gobierno español consultó a varios expertos de estas organizaciones, no recogió las principales propuestas recibidas por parte de ellas, lo cual revela que no existe una buena relación entre el actual Gobierno, propulsor de la Ley 19/2013, con las plataformas ciudadanas. Desde la perspectiva de las ONG, la consulta que les realizó el Ejecutivo sirvió para mejorar el Anteproyecto de ley y, posteriormente, el Proyecto de ley durante la tramitación en el Parlamento. Sin embargo, la norma final no cumple con las expectativas de ninguna de las organizaciones consultadas.

Por otra parte, la experiencia de las plataformas ciudadanas con las administraciones regionales y locales, ha demostrado que a niveles más pequeños de gobierno, sí existe una mayor predisposición a la colaboración con estas organizaciones, destacando las consultas frecuentes e implementando las medidas propuestas por los representantes de las ONG. En este sentido, se concluye que los gobiernos más pequeños y, por lo tanto, más cercanos a la ciudadanía se muestran más sensibles y concienciados acerca de las necesidades de información y participación, que garantizan la buena salud del sistema democrático.

- 5- Por último, según han expresado las plataformas ciudadanas, los gobiernos del ámbito anglosajón y estadounidense demuestran estar a la vanguardia de las prácticas de transparencia, gobierno abierto y acceso a la información pública. En este sentido, todas las organizaciones consultadas como las principales ONG de la acción civil pro-transparencia en España, se han inspirado en experiencias llevadas a cabo en estos países (Gran Bretaña, Alemania y Estados Unidos), cuya trayectoria en el ámbito de la transparencia supera en más de veinte años a las iniciativas españolas. De este modo, se puede concluir que la ventaja de tiempo puede ser la principal causa de que el gobierno español no sea más progresista y avanzado en materia de transparencia y acceso a la información. De hecho, la propia sociedad

española lleva menos de una década preocupándose por este tipo de cuestiones, mientras que en el norte de Europa y de América han tenido tiempo de desarrollar, no solo conciencia, sino “cultura de transparencia”, un aspecto que algunas organizaciones ciudadanas han señalado: que en España todavía no existe una concienciación sobre la rendición de cuentas y la transparencia por parte de los poderes públicos, ni por la sociedad. Por este motivo, muchas acciones de las ONG consultadas van dirigidas a inculcar hábitos de participación y consultas de información pública, con el fin de crear una nueva cultura política basada en la transparencia.

Capítulo 3

Ley 19/2013

La respuesta del Gobierno español

1. Introducción: la ley como compromiso político y respuesta a la demanda social

El tema principal de esta tesis: la transparencia del Gobierno español, reclama la evaluación de la Ley 19/2013 elaborada por el Gobierno de la Nación, con mayoría absoluta del Partido Popular en el Parlamento, como cumplimiento a su compromiso electoral y, además, como respuesta a la exigencia de la sociedad civil, desarrolladas en el capítulo anterior.

Con el fin de comprender las características de esta norma, es necesario saber cuáles eran las posturas de los principales partidos políticos con respecto a la regulación de la transparencia. En este sentido, el Partido Popular en su programa electoral para las elecciones generales de 2011 dedicó un apartado a este tema, dentro del epígrafe referente a la Administración Pública⁷².

La transparencia en los programas para las elecciones de 2011

En ese apartado titulado “Transparencia”, el PP describió este principio como *“un requisito imprescindible para la buena administración de los recursos, para garantizar el más honrado comportamiento de todos los servidores públicos y una mejor participación de los ciudadanos”*.

En base a esta declaración, el objetivo del PP era convertir las administraciones públicas españolas en “referente internacional en transparencia de la gestión de los asuntos públicos”. Para lograrlo se comprometía a llevar a cabo una serie de medidas,

⁷² Programa del Partido Popular elecciones generales 2011. Punto 4. La Administración, motor de cambio. 4.1 Transparencia, página 145.

siendo la primera la aprobación “con carácter inmediato” de una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Según se describía en el mismo apartado del programa, la futura norma se caracterizaría por reconocer un derecho de los ciudadanos y un principio “básico de actuación” para todas las administraciones públicas.

Por su parte, el PSOE, en su programa para las mismas elecciones generales, también dedicó un apartado a la transparencia, aunque en su caso lo incluyó en el epígrafe dedicado a la “Democracia”. De esta manera, el partido consideraba que los “ciudadanos tienen el poder de controlar más directa, cercana y eficazmente lo que hacen sus representantes”, con este fin se comprometía a “adoptar un Ley de transparencia y acceso a la información pública”. Esta norma se caracterizaría por regular el derecho de acceso a la información pública, obligaría a publicar todas las decisiones de leyes que tomaran los poderes públicos, así como los sueldos y remuneraciones de los altos cargos de la administración, y regularía los grupos de interés.

Además de esta ley, el Partido Socialista preveía otras medidas adicionales con el fin de mejorar el sistema democrático. Así, junto a la transparencia se comprometía desarrollar una “estrategia” sobre Gobierno Abierto, con el objetivo de potenciar el “gobierno electrónico” para facilitar la participación ciudadana a través de Internet y la posibilidad de que la voz ciudadana tuviera peso en los procesos legislativos más importantes, según se expresa en el programa⁷³.

Izquierda Unida era la tercera fuerza política de ámbito nacional en la elecciones de 2011. Por este motivo también se ha revisado su programa electoral, para comprobar cuál era el posicionamiento de este partido con respecto a la transparencia. En este sentido, la única mención que hacía la formación de izquierdas era referente al funcionamiento de las instituciones democráticas. Dentro del “Eje 2: Propuestas para una democracia avanzada”, IU proponía reformar los Reglamentos de funcionamiento de las Cortes Generales, los parlamentos autonómicos y los plenos municipales con el fin de “asegurar la transparencia en la toma de decisiones, la

⁷³ Programa de Partido Socialista Obrero Español, elecciones generales 2011. Punto V. Democracia. Apartado 2.1 Más transparencia y más Gobierno abierto, página 116 y 117.

participación de las minorías y el control de las actividades del poder ejecutivo”, según se especifica en su programa⁷⁴.

Por otro lado, este partido consideraba necesario luchar contra la corrupción de los cargos públicos y políticos elaborando una serie de normas. Por consiguiente, IU preveía la aprobación de una ley “integral y severa” contra la corrupción, ejercer un “control estricto” del absentismo de los cargos electos, suprimir los privilegios en el pago de impuestos o la obligatoriedad de publicar el patrimonio de los cargos públicos, entre otras medidas de control pero no vinculadas a prácticas de transparencia.

Por otra parte, la formación UPyD (Unión Progreso y Democracia), aunque no es una de las formaciones con mayor apoyo social, destacó en su programa para las mismas elecciones por entrar en el panorama político español con bastante fuerza y, sobre todo, por tener un discurso pro-transparencia más cercano a las exigencias de la sociedad civil.

De este modo, su programa de 2011 contenía el apartado número 8 sobre “Transparencia y la lucha contra la corrupción⁷⁵”. Por primera vez, un partido político dedicaba exclusivamente un punto de su programa al principio de transparencia y, a diferencia de las propuestas de los dos partidos mayoritarios, ésta era tratada como un tema en sí mismo e independiente. Es decir, UPyD la consideraba como un principio que se aplicaba a otros temas relacionados con la Administración Pública y la calidad del sistema democrático. Asimismo, el punto 8 de su programa se dividía en dos epígrafes: 8.1 Derecho a la información y 8.2 Administración Pública.

En el primer epígrafe, el 8.1, recogía otra característica por la que destaca el discurso político de UPyD sobre el principio de la transparencia, que es el reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental. Como se lee en dicho apartado, el partido proponía desarrollar una legislación en base al Convenio para el Acceso a los Documentos Oficiales del Consejo de Europa.

⁷⁴ Programa de Izquierda Unida, elecciones generales 2011, Eje 2: Propuestas para una democracia avanzada. Punto 2. Propuestas para una democracia plena y participativa, página 22.

⁷⁵ Programa de Unión Progreso y Democracia, elecciones generales 2011. Punto 8. “Transparencia y la lucha contra la corrupción”, página 33.

Además de lo anterior, UPyD también trataba otro tema diferenciador con respecto a los programas anteriores y que tampoco se había relacionado con la transparencia hasta este momento: la reforma del Tribunal de Cuentas para mejorar su eficiencia en su labor fiscalizadora.

En este sentido, UPyD proponía dentro de su epígrafe 8.1 la despolitización del Tribunal de Cuentas, en referencia al sistema de nombramiento de los Consejeros de dicho Tribunal, propuestos y aprobados por las Cortes Generales. Sobre este aspecto el partido magenta proponía que la elección fuera por los órganos jurisdiccionales y que los miembros elegibles cumplieran con el requisito de no haber ejercido ningún cargo público, ni electo, en los quince años previos a su elección.

El anteproyecto de ley del Gobierno del PP

Finalmente, el 20 de noviembre de 2011, el Partido Popular logró la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados y en base a las propuestas de su programa, en marzo de 2012 inició los trabajos previos para desarrollar su “Anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. El desarrollo de esta norma pionera en España ha estado llena de anécdotas e influencias externas al proceso legislativo, debido a las circunstancias político-sociales que han rodeado la tramitación de esta norma, afectando visiblemente al producto final: la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIPBG).

Por otra parte, para comprender la urgencia de su aprobación, el objeto y las modificaciones que sufrió esta ley a lo largo de su proceso de tramitación, deben tenerse en cuenta las circunstancias sociales, la situación política y el marco económico internacional que rodearon la gestación de esta norma.

El nuevo Gobierno de Mariano Rajoy, tratando de superar la crisis de liquidez del Estado español, puso en marcha una serie de medidas administrativas que recortaban el gasto público e imponían una política de austeridad social, provocando multitud de movilizaciones en contra de las mismas. El primer año de gobierno de

Mariano Rajoy registró más de 36.000 manifestaciones y concentraciones en todo el territorio español⁷⁶.

A su vez, los representantes políticos se encontraban en el momento de su mayor descrédito frente al electorado. Según los barómetros del CIS, desde 2011 los partidos españoles se habían convertido en el tercer problema para la sociedad española, después de la economía y el empleo. En 2015, el mismo barómetro situó la corrupción y el fraude como segunda preocupación de los españoles, seguida por los problemas económicos (tercera preocupación) y en cuarta posición, los políticos, la política y los partidos en general⁷⁷.

La ciudadanía se encontraba sumergida en una situación social, política y económica pesimista, adversa y opresiva, que además no daba señales de mejora. Cada día los medios de comunicación destapaban nuevos casos de corrupción y mala gestión pública, o las investigaciones ya conocidas sumaban nuevos imputados en causas que duraban varios años, como han sido los casos Gürtel⁷⁸ y ERE⁷⁹ de Andalucía.

Esta situación provocó que la ley de transparencia se convirtiera en una necesidad básica para garantizar la confianza y la calidad del sistema democrático español. En este sentido, España llevaba mucho tiempo siendo una excepción dentro de la Unión Europea, por no contar con una legislación específica sobre la transparencia y el acceso a la información pública.

⁷⁶ Noticia de Europapress publicada el 12 de enero de 2013, disponible online: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-primer-ano-gobierno-rajoy-mas-36000-manifestaciones-concentraciones-20130112120312.html>

⁷⁷ Barómetro del CIS de Enero 2015. Estudio nº 3035. http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3040_3059/3050/es3050mar.pdf

⁷⁸ El “caso Gürtel” es una trama de corrupción política vinculada al Partido Popular que se dio principalmente en las Comunidades Autónomas de Madrid y Valencia. El principal acusado es el empresario Francisco Correa, cuyo apellido en alemán da nombre al caso. La trama se hizo pública por el periódico El País el 18 de abril de 2010. http://elpais.com/diario/2010/04/18/domingo/1271562756_850215.html

⁷⁹ El “caso ERE”, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, es una trama de corrupción vinculada a la Junta de Andalucía por la creación de la partida presupuestaria 31L en 2001. Este fondo de dinero público servía para respaldar a empresas andaluzas obligadas a presentar expedientes de regulación de empleo. El origen de esta investigación está en la denuncia del Grupo La Raza a la empresa municipal Mercasevilla por cohecho. http://www.elmundo.es/elmundo/2012/10/24/andalucia_sevilla/1351078666.html

De esta manera los partidos políticos y las principales entidades de la Administración Pública se vieron obligados a poner en marcha las medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos que podían ejercer su derecho a saber cómo, cuándo, quienes, por y para qué son destinados los recursos del heraldo público. Como se explica en la misma LTAIPBG, dentro del “Preámbulo”, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de la acción política, para fortalecer las instituciones y el sistema democrático. Este fin solo se puede lograr si la sociedad es crítica, exigente y participativa, sometiendo a los responsables políticos al escrutinio público.

A lo largo de este capítulo se describirán las principales características de esta norma que recientemente ha entrado en vigor, salvo para las administraciones regionales y locales, que disponen de un año de prórroga -hasta diciembre de 2016- para cumplir con el título de publicidad activa.

Tras conocer cómo es y a qué obliga la norma, se expondrán las razones que han aportado para esta investigación los protagonistas políticos que la desarrollaron, es decir, los diputados que participaron en la Comisión del Congreso para realizar su trámite, así como los expertos que el Gobierno del Estado consultó en calidad de asesores.

De este modo se pretende responder de manera objetiva y completa a las siguientes cuestiones: ¿por qué la Ley 19/2013 es finalmente una ley ordinaria y regula un derecho administrativo? ¿Por qué fue rechazada por la mayoría de los partidos de la oposición? ¿Y por qué la sociedad civil considera que es una ley “regular”, “incompleta” o “poco progresista”?

En definitiva, esta investigación pretende conocer la calidad de la LTAIPBG como respuesta a las exigencias de la sociedad civil, expresadas en el capítulo 2 de esta tesis, así como comprender por qué la norma ha sido aprobada, manteniendo aquellas características más criticadas por diferentes sectores de la sociedad, incluso por los expertos consultados por el Gobierno.

2. La Ley 19/2013: resumen y principales diferencias con otras normas internacionales

El origen del proyecto legislativo para garantizar la transparencia y el acceso a la información de la Administración Pública española se puso en marcha en el año 2009, siendo el primer borrador el *Anteproyecto de ley de Transparencia y Acceso de los ciudadanos a la Información Pública* durante el gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero. Sin embargo, este embrión se quedó a las puertas de las Cortes Generales debido a las circunstancias políticas que obligaron al presidente Zapatero a adelantar las elecciones parlamentarias a noviembre de 2011, dejando eclipsado el Anteproyecto de ley por el nombramiento del nuevo Ejecutivo.

Una vez que Mariano Rajoy fue investido nuevo presidente del Gobierno, se volvió a retomar el proyecto para dotar a España de una ley de transparencia. De este modo, en marzo de 2012 se publicó un nuevo borrador titulado: *Anteproyecto de ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen Gobierno*, como había propuesto el Partido Popular en su programa electoral.

La nueva propuesta presentó numerosas modificaciones con respecto a la versión del gobierno socialista, entre las que destacan la introducción de normas para el buen gobierno y la responsabilidad de los altos cargos de la Administración. Por primera vez, la legislación española incluía sanciones para las acciones fraudulentas y la mala gestión de los recursos públicos.

El proceso que siguió este Anteproyecto de ley supuso importantes novedades con respecto al procedimiento legislativo habitual, según explicaron los distintos diputados consultados para esta investigación.

Por un lado, tras la aprobación del Anteproyecto de ley por el Consejo de Ministros el 23 de marzo de 2012, el Ministerio de la Presidencia habilitó un enlace en su web para someter el texto a consulta pública, una iniciativa pionera por parte del Gobierno español. Por otra parte, además de remitir el documento a las instituciones (Agencia Española de Protección de Datos, Consejo General de Poder Judicial y Consejo

de Estado), el Ministerio de la Presencia nombró un comité de expertos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

En julio de 2012, el Consejo de Ministros dio su aprobación al texto, convirtiéndolo en Proyecto de ley y enviándolo a las Cortes Generales donde se formó la Comisión pertinente para que cada representante de los grupos parlamentarios expusiera sus propuestas. Cabe señalar que dentro del Congreso se inició un largo periodo de enmiendas que duró diez meses –desde el 7 de septiembre de 2012 hasta el 22 de junio de 2013-. A lo largo de este tiempo, el Proyecto de ley sufrió diversas modificaciones en aspectos tan sensibles como el sujeto, el alcance y el órgano encargado de velar por su cumplimiento: el Consejo de la Transparencia.

Debido a las circunstancias políticas que rodearon el debate parlamentario de la norma y la presión de la opinión pública sobre los aspectos más controvertidos del Proyecto de ley, el Gobierno se replanteó su postura sobre la inclusión de determinadas instituciones públicas, como los partidos políticos, los sindicatos y la Casa Real.

En total, el proyecto de ley recibió 543 enmiendas, algunas a la totalidad, y se incluyeron unas noventa de los Grupos Socialista, Vasco y Catalán. Finalmente el Proyecto se aprobó en el Pleno del Congreso el 28 de noviembre de 2013 con los votos de la mayoría absoluta del Grupo Popular, los Grupos nacionalistas Vasco y Catalán más el apoyo del representante de Coalición Canaria.

El 9 de diciembre se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, destacando por las siguientes características:

➤ **Ley ordinaria**

Esta condición ha sido uno de los aspectos más controvertidos de la LTAIPBG. En este sentido, una de sus autoras, Esperanza Zambrano, Subdirectora General de Propuestas Normativas y Documentación

Parlamentaria, explicó en diferentes conferencias y a la propia investigadora⁸⁰ que la naturaleza constitucional del derecho de acceso a la información nace del artículo 105.b⁸¹ de la Constitución Española de 1978, por lo tanto se regula un derecho administrativo de los ciudadanos. Por este motivo, la LTAIPBG no puede tener rango de ley orgánica porque no regula uno de los derechos fundamentales recogidos en el Título I de la Constitución.

En el Capítulo 2 de esta tesis, se puede comprobar cómo los representantes de la sociedad civil se mostraban muy preocupados y contrarios a que la ley de transparencia y acceso a la información pública tuviera un rango inferior con respecto a la norma de Protección de Datos Personales. Según los diferentes testimonios de las ONG en un posible conflicto entre ambas normas siempre prevalecería la que es orgánica frente a la ordinaria puesto que en el caso de que alguna de las dos leyes tuviera que ser modificada, la LTAIPBG sería siempre la primera opción debido a que el sistema de aprobación y modificación de las leyes ordinarias es más sencillo. Por esta razón, los representantes de las organizaciones pro-transparencia consideran que la norma 19/2013 es débil frente a la Ley Orgánica 15/1999.

En el contexto internacional existen actualmente 102⁸² leyes de transparencia y acceso a la información, de las cuales más del 50% reconocen el acceso a la información como un derecho fundamental⁸³, ya sea reconocido por la Constitución del país o a través de sentencias judiciales. Entre los países que poseen una ley de acceso a la información con esta característica se encuentra Estados europeos como Suecia, Noruega, Finlandia, Francia o Portugal, así

⁸⁰ El 22 de octubre de 2012, Esperanza Zambrano y la investigadora hablaron por teléfono para que la subdirectora explicara las características del entonces Proyecto de ley de Transparencia. No hubo grabación de la conversación pero en el Anexo II se aportan los *emails* para concertar la entrevista.

⁸¹ Artículo 105.b) “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

⁸² Las organizaciones Access Info Europe y el Centre for Law and Democracy han elaborado conjuntamente el Global Right to Information Rating, donde se evalúan y analizan todas las leyes de acceso a la información que existen en el mundo. Disponible en la web del proyecto: <http://www.rti-rating.org/>

⁸³ Se puede comprobar la lista de países en la web de Global Right to Information Rating: <http://www.rti-rating.org/by-indicator?indicator=1>

como referentes americanos: Estados Unidos, México, Chile, Colombia o Perú, entre otros.

A nivel internacional, importantes instituciones internacionales han reconocido el acceso a la información pública como un derecho inherente a la persona. Este es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en referencia al Artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales⁸⁴, o el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Aunque no todos los expertos en derecho coinciden en que el acceso a la información debe tener la consideración de fundamental debido en gran parte a que el acceso a la información pública, dentro la ciencia jurídica, se considera como un “derecho de tercera generación” puesto que “constituye un elemento de calidad democrática” (Ramos & Monguió, 2014, p. 19). Esto significa que en aquellos países cuya Constitución no reconozca explícitamente el acceso a la información pública como un derecho fundamental, deja al criterio de los legisladores que el derecho de acceso derive o se interprete que es inherente a otro derecho reconocido como fundamental, que en este caso es el derecho a la libertad de expresión o de información, según la legislación de cada país.

Por último, cabe señalar el derecho de acceso a la documentación pública “alcanza definitivamente el carácter de derecho fundamental” (Ramos & Monguió, 2014, p. 21) al ser integrado por la Unión Europea en el Tratado de Lisboa de 12 de 2007.

➤ **Doble objeto**

En el primer artículo de la LTAIPBG se lee que su objeto formal es “ampliar⁸⁵ y reforzar la transparencia de la actividad pública”, puesto que en la

⁸⁴ Bertoni, Eduardo. Comentarios al Anteproyecto de ley española de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Abril de 2012, página 2.

⁸⁵ Artículo 1. Objeto. Título preliminar de la *ley de Transparencia, Acceso a la información y Buen gobierno*.

legislación española ya existía una regulación anterior que amparaba el derecho del ciudadano a solicitar información pública. En este sentido, en el preámbulo de la norma se señala la existencia de una regulación⁸⁶ previa sobre el acceso a la información, con el fin de justificar que la ley de transparencia no nace de un vacío legal.

Efectivamente el Ordenamiento Jurídico español ya regulaba algunas obligaciones de publicidad institucional, aunque de manera insuficiente, sectorial y obsoleta, puesto que no satisfacían las necesidades informativas de la sociedad actual. La rápida evolución de las nuevas tecnologías de la información y los nuevos hábitos de los ciudadanos para informarse, planteaban nuevas necesidades en el sistema de comunicación con la Administración Pública. Y por este motivo se necesitaba una nueva legislación con carácter innovador, ambicioso y universal que superase los límites obsoletos de las normas existentes.

En el mismo primer artículo también se hace referencia a un segundo objeto de la norma: “Establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos”.

En este sentido, la parte de “buen gobierno” que incluye la ley responde a una serie de medidas para prevenir la corrupción de los altos cargos de la Administración. Asimismo, como se expone en la introducción de este capítulo, el Partido Popular había prometido en su programa electoral aprobar una ley de transparencia y buen gobierno, en un intento de aunar bajo la misma norma la voluntad de transparencia de los cargos públicos y la responsabilidad en la gestión de los recursos de la Administración, como consecuencia de la crisis económica.

⁸⁶ Ley 27/2006, 18 de julio, *por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*.

Ley 37/2007, 16 de noviembre, *sobre reutilización de la información del sector público*. Regula el uso privado de documentos en poder de la Administración y organismos públicos.

Ley 11/2007, 22 de junio, *de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Reconoce y garantiza el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración por medios electrónicos. Fue la primera ley específica sobre la administración electrónica.

Según Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014: 39), el origen de la unión de estos dos temas –transparencia y buen gobierno- viene de la Proposición que presentó el Partido Popular en el Congreso de los Diputados el 28 de junio de 2011, “principal fuente de inspiración del primer anteproyecto de ley”.

En comparación con otras leyes internacionales, ninguna otra norma incluye un segundo objeto igual o similar al “buen gobierno” de la LTAIPBG española. En este sentido, Estados Unidos tiene la FOIA –Freedom of Information Act- aprobada en 1966 y actualizada en 1996 para incluir enmiendas relacionadas con la Administración on line. Por su parte Reino Unido aprobó en 2000 una norma parecida a la estadounidense con la que coincide en el título: Freedom of Information Act. Un ejemplo más similar a la ley española es el caso de la vecina Francia, puesto que ley “Loi nº78-753 de 1978” posee un carácter administrativo y regula la libertad de acceso de los documentos de la Administración y la reutilización de la información pública, con el fin de mejorar la relación entre los ciudadanos franceses con la administración de su Estado

En los ejemplos latinoamericanos como Chile o Uruguay, donde la cultura de la transparencia es, desde la primera década del 2000, un tema debatido y asumido por los poderes públicos⁸⁷, tampoco se encuentran apartados de buen gobierno incluidas dentro de sus leyes de acceso a la información pública.

En definitiva, el doble objeto de la LTAIPBG es una característica propia, puesto que ninguna otra democracia que ha legislado sobre la transparencia y el acceso a la información ha incluido en la misma norma el tema del buen gobierno.

⁸⁷ Las leyes de acceso a la información tanto de Chile, la Ley 20.285 sobre Acceso a la información pública, como la de Uruguay, Ley 18.381 Derecho de acceso a la información pública, son de 2008.

➤ **Ámbito subjetivo y sujeto obligado**

En un principio el ámbito de aplicación de la LTAIPBG abarcaba exclusivamente a las distintas entidades de la Administración Pública. Sin embargo, durante la tramitación parlamentaria se amplió a los partidos políticos, organizaciones sindicales, empresariales, la Casa Real y el Banco de España. Como determina el Artículo 2.1 de la LTAIPBG, la transparencia de la actividad pública se aplica –además de la Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y las que integren la Administración Local-, a “las entidades públicas empresariales y de Derecho Público que [...] tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre algún sector o actividad⁸⁸”.

Otras instituciones y organismos que se encuentran sujetos a la aplicación del título I de la LTAIPBG –la transparencia de la actividad pública– son las universidades públicas, las corporaciones sujetas al derecho administrativo, el Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial, y las sociedades mercantiles con participación mayor al 50%, directa o indirecta, de las entidades del sector público. Y se incluyen también las fundaciones y asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstas en el artículo 2.1 de la LTAIPBG.

Finalmente, este artículo especifica que las personas, tanto físicas como jurídicas, que realicen actividades o presten servicios en cualquiera de las entidades mencionadas, también están obligadas a suministrar la información que sea requerida por la Administración Pública. Del mismo modo, la obligación se extiende a las personas que gocen de una adjudicación de contrato con el sector público.

Sin embargo, en el ámbito subjetivo de aplicación no se menciona expresamente al Gobierno, un aspecto que también ha sido muy criticado por las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, no permite solicitar

⁸⁸ Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno, artículo 2.1. c).

información sobre el presidente del gobierno, la vicepresidencia, ministros y la documentación tratada por el Consejo de Ministros y las Delegaciones del Gobierno⁸⁹.

Por otra parte, los sujetos enunciados en el Artículo 2 de la LTAIPBG solamente están obligados a proporcionar información en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. Esta limitación al acceso de información pública, como señalan varios autores (Ramos & Monguió, 2014) y (Bertoni, 2012)⁹⁰ contradice lo expuesto en el Convenio europeo 205⁹¹ por el cual extiende el ámbito subjetivo del acceso a los documentos públicos a las autoridades administrativas- incluidos los gobiernos-, los órganos legislativos y judiciales, las personas físicas o jurídicas que ejerzan tanto funciones, como autoridad, de carácter administrativos. Sobre este aspecto, la vecina Francia sí que cumple con este requisito, al igual que Reino Unido, aunque en su caso existen algunas excepciones relativas a la información sobre los órganos de seguridad, mientras que los temas administrativos y financieros sobre el poder judicial sí se encuentran sujetos a la Ley de libertad de información británica. En el caso de Estados Unidos, el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información también es bastante amplio, aunque las oficinas centrales de la Casa Blanca está exentas de cumplir con la solicitud de información.

Por su parte, países nórdicos como Suecia y Finlandia presentan un ámbito de aplicación que abarca tanto el poder ejecutivo, como administrativo y judicial, incluidos los departamentos de gobierno local, escuelas públicas, fuerzas armadas o cuerpos controlados por los organismos anteriores. Aunque en el caso de Suecia se especifica que el derecho se aplica a los documentos oficiales.

⁸⁹ Comentarios realizados por la organización RTI- RATING en su evaluación a la Ley 19/2013 española, http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=Spain#scope

⁹⁰ Comentarios al Anteproyecto de Ley española de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Anexo II del CD.

⁹¹ El Convenio número 205 del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos, está abierto a la firma de los estados miembros desde el 18 de junio de 2009 y establece el nivel básico de regulación estándar europea.

Por poner otros ejemplos del continente americano: Méjico, Perú, Chile o Uruguay incluyen los tres poderes –Ejecutivo, legislativo y judicial- dentro del ámbito de aplicación de sus leyes de acceso a la información, destacando claramente que los Ministerios, la Presidencia y el resto de entidades del sector público están sometidas a la ley.

➤ **Principio de publicidad activa**

El principio de la publicidad activa es la principal innovación de la LTAIPBG, situado en el capítulo II, artículo 5. En él se describe cómo se desarrollará este fundamento dentro de la actividad de la Administración y los medios que están a disposición de la ciudadanía para poder disfrutarla.

De este modo, todas las entidades nombradas en el artículo 2.1 deben publicar de forma “periódica y actualizada” la información que generen en su funcionamiento y sea relevante para la opinión pública. Además, esta información debe estar disponible en las páginas web o sedes electrónicas de cada organismo o entidad con carácter público, garantizando el cumplimiento de acceso a la información a cualquier persona, incluidas aquellas que padezcan algún tipo de discapacidad física o limitación cognitiva, cumpliendo con el principio de accesibilidad universal.

Con respecto al uso de las nuevas tecnologías como herramientas principales para la divulgación de la información pública, Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014: 101) señalan que este hecho es una de las “claras diferencias” entre las leyes de acceso a la información aprobadas en las últimas décadas del siglo XX– entre los años 70 y 90- y las normas posteriores -a partir del año 2000. De hecho, las leyes más antiguas, como la de Estados Unidos y Suecia, han tenido que introducir enmiendas con motivo de la rápida evolución de las tecnologías de la información y los nuevos hábitos de los ciudadanos para informarse. Debido a esa rápida evolución y constante cambio, el principio de transparencia no puede limitarse actualmente al acceso a la información, ya que la ciudadanía no tiene conocimiento de toda la información que dispone la Administración y, por lo tanto, la transparencia sería parcial y limitada. Las

autoridades públicas eludirían su responsabilidad y obligación de la publicidad activa en manos de los ciudadanos solicitantes.

Una vez establecidos los principios generales que articulan la publicidad activa y su necesidad con respecto al principio de la transparencia, la LTAIPBG determina –entre los artículos 6 y 8- tres clases diferentes de información que han de publicarse en las sedes electrónicas o las páginas web de las entidades públicas.

Por un lado está la información sobre planificación y organización de las instituciones gubernamentales. Por otro, la información de relevancia jurídica, englobando la documentación legislativa que desarrolla la Administración Pública en el ejercicio de sus competencias. Y finalmente, la información económica, presupuestaria y estadística. Cabe destacar que de los tres artículos que tipifican la información pública, éste último resulta ser el más complejo y exigente.

Una novedad importante que introduce la Ley aprobada con respecto al Proyecto legislativo es que los partidos políticos, las entidades privadas, las organizaciones sindicales y empresariales que reciban subvenciones públicas, también están obligados a publicar la información de índole económica y presupuestaria relativas a contratos, procedimiento de adjudicación, datos de los importes, modificaciones, plazos de duración, así como la finalidad de la subvención, objetivo y beneficiarios.

Sin embargo, al igual que sucedía con los límites al acceso de la información pública, las principales características de la publicidad activa como son la periodicidad y actualidad de los contenidos, no queda especificado de manera concreta, es decir, ¿cuál es intervalo de tiempo máximo para que los sujetos cumplan con la periodicidad de publicación?, o ¿a partir de qué fecha la información deja de estar actualizada?

Con respecto a este principio de la publicidad activa, el Convenio europeo 205 no se extiende demasiado, considerado como “excesivamente

parco” por los autores Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014: 102), puesto que el documento europeo deja al criterio de las autoridades públicas de cada país las medidas necesarias para promover y fomentar la transparencia, así como la participación informada del público.

Por su parte, la LTAIPBG establece como principal medio para la difusión de los contenidos públicos el Portal de la Transparencia, que fue estrenado el 10 de diciembre de 2014, con gran seguimiento mediático⁹².

Esta herramienta está inspirada en otros ejemplos internacionales como la *Freedom of Information Act (FOIA)* estadounidense o el *Portal da Transparência do Governo Federal* de Brasil. Además de publicar la información generada por la actividad pública, el Portal de la Transparencia cumple con la función de unificar y simplificar el trabajo de las entidades del sector público a la hora de facilitar el acceso a la información. De esta manera, el Portal facilita la búsqueda de datos y documentación, destacando la información más solicitada por los usuarios. Aunque el uso de las nuevas tecnologías de la información ocupa una parte muy destacada en el desarrollo de la LTAIPBG, también se ha previsto la solicitud de información de manera presencial, gracias a la creación de unidades de información en cada organismo público de la Administración.

Finalmente, para garantizar el cumplimiento de la publicidad activa de los sujetos obligados, la LTAIPBG ha establecido la creación de un organismo fiscalizador para velar por el cumplimiento de este principio: el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno.

Con respecto a otros países, en Reino Unido sí existe un sistema de sanción tanto para el incumplimiento con el derecho de acceso a la información como para la destrucción de documentación⁹³. Además, la norma británica también tiene estipulado un sistema para corregir el fallo sistemático por parte de las entidades públicas que no publican la información relevante de su

⁹² Todos los diarios de información general publicaron en su portada el estreno del portal de la Transparencia al día siguiente, el 11 de diciembre de 2014.

⁹³ El artículo 77 de la Freedom Of Information Act de Reino Unido recoge las sanciones.

actividad. En el caso de Estados Unidos, no existe una sanción concreta para el incumplimiento del derecho al acceso de información, pero las leyes federales prohíben la destrucción de registros en los archivos de las agencias estatales.

Por parte de la legislación sueca, solo establece el sistema de sanciones y reconoce al Defensor del Pueblo como entidad encargada de informar a las autoridades competentes sobre la falta de un funcionario a su obligación de permitir el acceso a la información pública, así como de estimar la sanción disciplinaria según el caso de falta grave.

Uruguay tiene previsto un sistema de sanción para los casos de “falta grave” si el funcionario responsable se niega a dar la información solicitada. En este sentido, cabe mencionar que la norma uruguaya contempla el silencio positivo, es decir, que el solicitante de la información, si no recibe respuesta en el plazo estipulado de 20 días, tiene derecho a acceder a la información⁹⁴. Asimismo, la misma norma también contempla en su artículo 31 la consideración de faltas graves, entre las que se encuentran denegar información, omitir o suministrar información parcialmente o alterar total o parcialmente la información pública.

En cuanto a los Estados más próximos a España, ni Francia ni Portugal tiene establecido un sistema de sanciones para el cumplimiento de la publicidad activa o del derecho de acceso a la información⁹⁵. Cabe mencionar que la Vicepresidenta del Gobierno español, Soraya Saénz de Santamaría, explicó reiteradas veces que la inspiración del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, venía de las normas homólogas existentes de países europeos.

⁹⁴ Artículo 18 de la Ley número 18.281 de Derecho de Acceso a la Información Pública de Uruguay.

⁹⁵ Indicadores 50 y 51 del estudio realizado por Global Right to Information Ration. <http://www.rti-rating.org/by-section>

➤ **Derecho de acceso a la información**

El capítulo III de la LTAIPBG reconoce que “todas las personas tienen el derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105 b) de la Constitución Española y en esta Ley”. La norma española reconoce, pues, la titularidad universal del derecho de acceso a la información pública, pero no se reconoce este derecho a las personas jurídicas. Es ésta una característica que no comparte con ninguno de los países que se han tomado como ejemplo en nuestro trabajo comparativo, tanto europeos –Reino Unido, Francia, Portugal y Suecia- como americanos –Estados Unidos, Chile, Perú y Uruguay. La mayoría de leyes que regulan este derecho no hacen distinción entre las personas físicas o jurídicas para que ejerzan este derecho, ni requieren tampoco que las personas posean la nacionalidad del país.

Otra característica singular de la LTAIPBG española es el tipo de documentación que especifica como objeto del derecho de acceso a la información. En este sentido, las legislaciones de los países mencionados anteriormente comprenden que la información pública abarca todo el material informativo que posee la Administración, incluida la documentación auxiliar y sin tener en cuenta quién la ha elaborado. Solamente en el caso de Suecia se establece que la información pública la conforman los documentos “oficiales” y algunos internos, lo cual permite que el derecho de acceso no se extienda a toda la documentación⁹⁶.

Por su parte, la norma española contempla entre las causas para no admitir una solicitud, además de no poseer la información requerida, que la información esté en proceso de elaboración, que sea información auxiliar -por ejemplo un borrador o anteproyecto de ley-, que sea preciso elaborar la información solicitada, o que el contenido ya esté publicado y la solicitud sea repetitiva sin justificación.

⁹⁶ Comentario del estudio realizado por Global Right to Information Ration en el indicador 5, a la Ley de Libertad de Prensa de Suecia.

El procedimiento para ejercer el derecho de acceso a la información pública también presenta significativas diferencias entre el establecido en España y la legislación de otros países. Actualmente, para solicitar información a la Administración Pública española se obliga a los ciudadanos a identificarse mediante la firma electrónica o DNI. La justificación para obligar a esta identificación es que es una solicitud administrativa⁹⁷.

Sobre este aspecto, los países con los que se viene comparando la legislación de acceso a la información, la mayoría solo piden aquellos datos necesarios para enviar la información solicitada, como es el caso de Estados Unidos o Chile, mientras que Reino Unido pide una descripción de la información solicitada. Sin embargo, ninguno de estos países pide un número que identifique al solicitante. Solamente Francia y Perú presentan un procedimiento similar al establecido por la norma española, ya que exige un número de identificación del solicitante.

En cuanto a la resolución de las peticiones de información, en España se prevé un plazo máximo de un mes, aunque en algunos casos podría ser mayor si la información solicitada lo requiriese. En el caso de que se agote el plazo sin contestación por parte del organismo consultado, la solicitud se considera desestimada y quedará como última opción para obtener una respuesta poner un recurso contencioso-administrativo.

Este proceso es el denominado como el silencio negativo. Francia es el único país de los mencionados en la comparación, que tiene establecido el mismo mecanismo de respuesta basado en el silencio negativo, mientras que el resto de países establece un plazo de respuesta de unos 20 días hábiles. Chile, Uruguay, Reino Unido y Estados Unidos se han obligado a dar una respuesta tanto si es permitiendo el acceso a la información, como si la solicitud es desestimada y las razones que motivan la negativa al acceso. Perú y Portugal establecen plazos menores de tiempo, siendo siete días en caso de la

⁹⁷ Declaraciones de José Luís Ayllón, Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes Generales, en el programa matinal de TVE, Los desayunos de TVE, el 12 de diciembre de 2014. <http://www.rtve.es/alcarta/videos/los-desayunos-de-tve/desayunos-tve-jose-luis-ayllon-secretario-estado-relaciones-cortes/2903701/>

administración peruana y diez de plazo máximo para la administración portuguesa. Por su parte, la ley sueca no determina un plazo concreto de respuesta, sino que establece que la documentación solicitada estará disponible “inmediatamente o tan pronto como sea posible, en el lugar donde se lleva a cabo la petición⁹⁸”.

Finalmente, el acceso a la información preferentemente será por vía electrónica, salvo en los casos que no sea posible. Gracias a la tecnología la solicitud electrónica es el método más rápido, eficaz y gratuito. Por este motivo, en el caso de que el solicitante exprese su deseo de obtener la información en otro formato, el coste del mismo lo deberá asumir el propio solicitante.

Con respecto al procedimiento establecido por otras legislaciones, la vía electrónica no suele estar mencionada explícitamente, o se alude como una ventaja a disposición del demandante. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, en 1996 se introdujo la enmienda sobre los nuevos formatos que se hacían posibles gracias a la tecnología de la información. En este sentido, la declaración del presidente Bill Clinton determinaba que la información federal estaría disponible en formatos electrónicos como CD-Rom, disquetes y a través de las páginas web.

En el caso de Francia se hace mención a que la información pueda ser consultada gratuitamente en el órgano competente para facilitarla y se podrá consultar o enviar a través de medios electrónicos, siempre que no suponga coste alguno para la Administración.

En otros casos, como los de Suecia, Reino Unido, Perú o Uruguay, no se especifica la vía electrónica concretamente; simplemente se insta a solicitar la información a los organismos o autoridades que dispongan de la misma.

A este respecto, sobre el medio a través del cual se accede a la información pública, el Convenio europeo 205 establece claramente en su

⁹⁸ Capítulo 2, artículo 12, párrafo 1, de la Ley de Libertad de Prensa de Suecia. Indicador 21 del estudio Global Right to Information Ration. <http://www.rti-rating.org/by-indicator?indicator=21>

artículo 6.1 que el solicitante tiene derecho a elegir entre examinar el documento original o una copia, y el medio a través del cual puede recibir la información, siempre que la preferencia no sea irrazonable (Ramos & Monguió, 2014, p. 249).

➤ **Límites y excepciones al derecho de acceso a la información**

La obligatoriedad de permitir el acceso a la información pública es otra de las características de la LTAIPBG que más se ha debatido en el proceso de su tramitación parlamentaria. En este sentido, la ley establece hasta 12⁹⁹ límites a la divulgación de información por posible perjuicio a los objetos de protección citados en el artículo 14. El problema que expertos y autores han señalado con respecto a estos límites es la imprecisión en la definición de los mismos, pues ello podría derivar en una interpretación demasiado amplia que permitiese a administraciones públicas, partidos políticos, o cualquier otro sujeto de la ley, a ampararse en cualquiera de estos límites para excusarse del cumplimiento con el derecho de los ciudadanos a acceder a la información.

Por otra parte, además de los límites señalados en el artículo 14, también se encuentran las excepciones relativas a la protección de datos personales –recogida en el artículo 15- y las causas de inadmisión –artículo 18- entre las que se encuentran la información en proceso de elaboración, de carácter auxiliar, aquella que precise de reelaboración o que sea “manifiestamente repetitiva”.

Con respecto a la normativa europea, en el Convenio número 205 se establecen que los límites al derecho de acceso deben cumplir con tres requisitos:

⁹⁹ Artículo 14 de la Ley 19/2013: “El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional, b) La defensa, c) Las relaciones exteriores, d) la seguridad pública, e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, h) Los intereses económicos y comerciales, i) La política económica y monetaria, j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, l) La protección del medio ambiente.

- Estar previstos por una ley.
- Ser necesario en una sociedad democrática.
- Tener como objetivo la protección de algunos de los bienes jurídicos previstos en el Convenido, que según explican Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014: 162): “de donde se infiere que las Partes no deben incluir límite alguno que no encaje en las excepciones previstas en el Convenio”.

A este respecto, los autores citados indican (2014: 163) que “habría sido conveniente que la LTBG se expresara en términos más inequívocos” y señalan como ejemplo introducir los adverbios de “sólo” o “únicamente”.

En comparación con otras leyes internacionales y siguiendo con los ejemplos expuestos a lo largo de este epígrafe, se puede afirmar que la LTAIPBG es similar en sus límites a las leyes de los países de su entorno, e incluso a la de otros hispanohablantes. Sobre este aspecto, el estudio realizado por la organización RTI- Rating, revela que Reino Unido, Finlandia, Francia, Estados Unidos, México y Chile, entre otros, cumplen parcialmente con su indicador número 29 sobre las “excepciones”¹⁰⁰ y temas que pueden ser considerados como límites legítimos al acceso.

En este sentido, sobre la FOIA de Estados Unidos, el estudio indica que las consideraciones son demasiado amplias y permiten a las agencias estatales denegar el acceso sin probar el perjuicio. En el caso de Reino Unido existen determinados organismos y temas que no se ajustan a los criterios del indicador, como son los organismos sobre asuntos de seguridad, derecho parlamentario o las relaciones entre administraciones; mientras que la ley

¹⁰⁰ Indicador 29 del estudio Global Right to Information Rating: “Las excepciones al derecho de acceso son compatibles con las normas internacionales. Las excepciones permitidas son: la seguridad nacional; las relaciones internacionales; la salud y la seguridad pública; la prevención, investigación y persecución de los errores jurídicos; la privacidad; el comercio legal y otros intereses económicos; la gestión de la economía; la administración de justicia y el derecho de asesoramiento jurídico; la conservación del medio ambiente; la formulación de la política legal y otras acciones de las autoridades públicas. También se admite remitir a los solicitantes a la información que ya se encuentran disponible públicamente, ya sea online o impresa”.

francesa establece unos límites en término similares a los que recoge el artículo 13 de la LTAIPBG española.

Por su parte, Perú y Suecia se cuentan entre los pocos países que cumplen con el indicador 29 del estudio mencionado. En este sentido, la ley peruana establece nueve límites bien definidos, mientras que en la norma sueca se admiten siete excepciones y se especifica que “cualquier restricción del derecho de acceso a los documentos oficiales será escrupulosamente especificado en una disposición dentro de un acta especial de la ley¹⁰¹”.

➤ El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno

La principal garantía para que se cumpla con la LTAIPBG es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Se trata de un organismo independiente que tiene el doble objetivo de fiscalizar el cumplimiento de la publicidad activa y promover la transparencia de los sujetos obligados por la ley, por un lado; y por otro, el de atender los recursos de los ciudadanos que consideren vulnerado su derecho de acceso a la información pública. De esta manera, se brinda la posibilidad de recurrir a este Consejo antes de interponer una reclamación en los juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

En los casos en que se presente un recurso ante este Consejo, se establece un plazo máximo de tres meses para resolver y notificar su resolución. Si se agota el periodo establecido y no ha habido respuesta por parte del Consejo, entonces se dará por desestimado el recurso del ciudadano, dejando como último medio de reclamación la vía contencioso-administrativa.

En un principio, el Proyecto de Ley de transparencia español no contemplaba la creación de un nuevo órgano, sino que se establecía ampliar las competencias de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas y la Calidad de los Servicios ya existente, a fin de que la transparencia no impusiera nuevas cargas económicas a los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo,

¹⁰¹ The Freedom of the Press Act (Sweden), Chapter 2. Article 2: “Any restriction of the right of access to official documents shall be scrupulously specified in a provision of a special act of law, or, if deemed more appropriate in a particular case, in another act of law to which the special act refers”.

según explican los autores Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014: 260), la adaptación del estatuto de la Agencia Estatal resultaba más complejo que crear una nueva entidad; y, además, el Convenio europeo 205 establece que los ciudadanos a quienes se les haya denegado el acceso a la información pública deben tener la posibilidad de iniciar un proceso de reclamación antes de acudir a un tribunal. Sobre este aspecto, otros países del entorno europeo han optado por crear órganos colegiados, como es el caso de Francia, Italia y Portugal, mientras que en Suecia es el Defensor del Pueblo quien se encarga de atender las reclamaciones ciudadanas.

Asimismo, la LTAIPBG española determinó la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, adscrito al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Sus componentes son el Presidente del Consejo –que es elegido por el Congreso de los Diputados a propuesta del Ministerio de Hacienda–, un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Además de los fines ya mencionados anteriormente, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también debe establecer una relación de colaboración con la Agencia Española de Protección de Datos, adoptando criterios comunes sobre el interés público en el acceso a la información, sin vulnerar la protección de datos personales. Por otra parte, con el fin de dar cuentas de sus actividades, el Consejo debe enviar cada año una memoria del desarrollo de sus actividades y describir el grado de cumplimiento de la LTAIPBG.

Finalmente, cabe señalar que este organismo no tiene potestad sancionadora, puesto que la LTAIPBG no tipifica medidas para corregir prácticas que vulneren el derecho de acceso a la información. Según señalan Fernández Ramos y Pérez Monguió (2014: 290), la única medida sancionadora es el “deber

legal” de resolver en plazo, mientras que sobre el principio de la publicidad activa se considerará como infracción grave el incumplimiento reiterado.

En cuanto al sistema de sanciones, los países vecinos como Francia y Portugal tampoco hacen mención a un sistema de sanciones, mientras que Reino Unido y Suecia sí. Por su parte, Uruguay y Perú también tienen establecidos mecanismo para corregir comportamientos que contravengan las obligaciones de sus leyes de acceso a la información, mientras que Estados Unidos no menciona sanciones específicas por incumplimiento con el acceso a la información pública, pero sí hay leyes federales que prohíben la destrucción de información dentro de sus unidades de información¹⁰².

➤ **Buen Gobierno**

En el Título II de la ley TAIBG se recogen los principios de actuación de buen gobierno, su ámbito de aplicación, las infracciones, las sanciones y los órganos competentes para aplicarlas. El buen gobierno es un principio que el Gobierno español ha querido relacionar con la transparencia, pero que no está dentro del objetivo de esta tesis: la transparencia informativa de las instituciones de Gobierno español. Por este motivo, solo se hará referencia a los apartados que afecten o tengan mayor relación con la transparencia.

En este sentido cabe destacar que la transparencia es uno de los principios que garantizan el buen gobierno que se exige a los altos cargos, tanto de la Administración General del Estado, como a los asimilados de las Comunidades autónomas y Entidades Locales. De esta manera, en el artículo 26 de la ley TAIBG se establece que los máximos responsables de la Administración deben actuar con transparencia en la gestión de los recursos públicos y en el desempeño de sus actividades.

¹⁰²Indicador 50 del estudio Global Right to Information Rating: “Las sanciones pueden imponerse a quienes deliberadamente actúan de forma que menoscaban el derecho de acceso a la información, específicamente a través de la destrucción no autorizada de información”.

A diferencia del título I sobre transparencia y acceso a la información pública, el incumplimiento con el principio de buen gobierno conlleva una serie de sanciones según las infracciones cometidas sobre gestión financiera. Cabe destacar que las infracciones “muy graves” tipificadas en los artículos 27, 28 y 29 de la LTAIPBG, suponen el cese del cargo sin derecho a percibir la indemnización correspondiente por ejercicio del cargo público y la publicación en el BOE de la declaración del incumplimiento. Además de lo mencionado, el infractor quedará inhabilitado para ocupar puestos de alto cargo durante cinco o diez años, según los criterios recogidos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Otra característica que merece especial mención es el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, pues varía según la condición de la persona infractora. De este modo, el Consejo de Ministros se encarga de ordenar la incoación e impone la sanción a los miembros del Gobierno y el Secretariado de Estado. El Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas es el encargado de los presuntos responsables que forman parte de la Administración General del Estado. Mientras que los responsables de las administraciones autonómicas y locales son procesados y sancionados, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas o el Pleno de la Junta de Gobierno de la Entidad Local pertinente.

El hecho de incluir principios de buen gobierno junto con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en una misma norma, se consideró por parte de las fuentes del gobierno actual como un avance y una innovación. En comparación con otras legislaciones, ninguna de las que se han mencionado a lo largo de este epígrafe hace mención a un título que recoja unos principios similares al buen gobierno de la LTAIPBG. De hecho, Estados Unidos y Reino Unido, que comparten título de la ley *–Freedom of Information Act–* aunque con más de 30 años de diferencia de aprobación y entrada en vigor, solo mencionan los principios y mecanismos para garantizar el derecho de acceso a la información y documentación pública.

Por su parte, Estados Unidos tiene habilitada la Oficina de ética gubernamental – *Office Government Ethics*- con la misión¹⁰³ de supervisar la implementación de un programa ético que rija las actividades del poder ejecutivo estadounidense. Esta oficina se puso en marcha tras el escándalo de *Watergate*, con el fin de garantizar a los ciudadanos que los políticos del Gobierno actuaran según unos principios éticos y morales para evitar que se volvieran a utilizar la posición y los medios gubernamentales para beneficio propio y del partido.

De esta manera se puede afirmar que el programa de la OGE¹⁰⁴ –*Office Government Ethics*-, es lo más parecido a la regulación del buen gobierno establecida por la LTAIPBG española, puesto que entre sus responsabilidades está implementar y vigilar el cumplimiento de los “Principios de Conducta ética de los Funcionarios y Empleados del Gobierno¹⁰⁵”.

Con respecto a las medidas del gobierno británico para garantizar el buen gobierno dentro de su Administración, cabe destacar la existencia de dos organismos: la Agencia Gubernamental de auditoría interna – *Government Internal Audit Agency*¹⁰⁶-, la cual es responsable de revisar y evaluar la eficacia

¹⁰³ “OGE dirige la rama ejecutiva del Gobierno Federal de USA para evitar conflictos de intereses por parte de los empleados del Gobierno y resolver los conflictos de interés que se puedan producir. En colaboración con los departamentos del poder ejecutivo y las agencias federales, OGE promueve altos estándares de ética en la actividad gubernamental, a la vez que pretende fortalecer la confianza de los ciudadanos sobre las negociaciones y actividades del Gobierno para que se realicen bajo principios de imparcialidad e integridad”. Información completa en el enlace web de la OGE: <http://www.oge.gov/About/About>

¹⁰⁴ Dentro de la web de la OGE, en el apartado “OGE Regulations” se encuentra el listado de directrices que regula el funcionamiento, la estructura y organización.

¹⁰⁵ La OGE se convirtió en un organismo independiente, fuera de la Oficina de Personal de la Administración, en octubre de 1989. De acuerdo la Ley de Reautorización de la Oficina de Ética Gubernamental de 1988 , Ley Pública 100-598 , 102 Stat. 3031 (1988). La OGE tiene por misión supervisar a todos los funcionarios del poder ejecutivo y empleados de conformidad con la Ley de Reforma Ética de 1989 , Ley Pública 101-194 , 103 Stat. 1716 (1989), modificada por la Ley Pública 101-280 , 104 Stat. 149 (1990), Además de las responsabilidades establecidas por la Orden Ejecutiva 12674 de "Principios de Conducta Ética para Funcionarios y Empleados del Gobierno", 12 de abril de 1989 (3 CFR, 1989 Comp . , Pp . 215-218), modificada por la Orden Ejecutiva 12731 de octubre 17, 1990 (3 CFR , 1990 Comp . , pp . 306-311. Información disponible en la web <http://www.oge.gov/Laws-and-Regulations/OGE-Regulations/5-C-F-R--Part-2600---Organization-and-functions-of-the-Office-of-Government-Ethics-/>

¹⁰⁶ Government Internal Audit Agency. Su misión es garantizar la calidad de los sistemas basado en una evaluación de los mecanismos de gobernanza, gestión de riesgos y de control. Entre sus responsabilidades se encuentran la revisión de las funciones y las actividades de las organizaciones

de las organizaciones gubernamentales y del sector público; y el Comisionado de nombramientos públicos – *The Commissioner for Public Appointments*¹⁰⁷– creado en 2014 y responsable de supervisar los nombramientos de los altos funcionarios de la Administración británica, para garantizar que el procedimiento se realiza de manera justa, meritocrática y transparente.

Por otra parte, la ley francesa que regula el derecho de acceso a la información pública tampoco hace mención a una parte de buen gobierno explícitamente. Sin embargo, el gobierno galo a finales de 2013 creó la “Alta Autoridad para la transparencia de la vida pública” –*Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*¹⁰⁸–, un organismo independiente que tiene por misión “promover la transparencia y la ejemplaridad de la vida pública”¹⁰⁹ según explica desde la página web de esta entidad. Para lograr su misión, más de 9.000 responsables públicos deben declarar su patrimonio y sus intereses a la Alta Autoridad (en adelante HATVP), la cual tiene poder para pedir cualquier documentación o explicación, solicitar ayuda a la administración fiscal, emitir dictámenes o proponer diligencias penales para aquellos responsables que no cumplan con las obligaciones de las leyes de transparencia francesas.

De este modo, una vez que el HATVP ha revisado todas las declaraciones patrimoniales y de intereses de los miembros del Gobierno, el Parlamento, representantes locales elegidos y altos funcionarios de la administración gala, las hace públicas a través de su web, bajo una licencia gratuita y en formato de datos abiertos. El fin de estas acciones es que “la transparencia es la manera de recuperar la confianza de los ciudadanos en sus representantes”, siendo los mismos ciudadanos quienes supervisen las garantías de probidad e integridad

gubernamentales y del sector público, así como la evaluación de su eficacia y riesgos; formular recomendaciones de mejoras.

<https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency/about>

¹⁰⁷The Commissioner for Public Appointments. Su misión es regular los procesos por los que se nombran a los consejeros de los organismos públicos nacionales y regionales. <http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk/what-we-do/>

¹⁰⁸ Web de la hatvp. “La Alta Autoridad para la transparencia de la vida pública fue creada a finales del 2013 para garantizar la ejemplaridad de los responsables públicos franceses. <http://www.hatvp.fr/es/>

¹⁰⁹ Web de la hatvp. “Nuestro trabajo: La misión fundamental de la Alta Autoridad consiste en promover la transparencia y la ejemplaridad de la vida pública”. <http://www.hatvp.fr/es/>

de sus representantes públicos y políticos, según declara el propio organismo a través de su web.

Como se ha ido desarrollando a lo largo de este epígrafe, ninguna de las leyes con las que se ha comparado la norma española LTAIPBG tiene un título o capítulo dedicado al buen gobierno en términos similares. Sin embargo, se ha podido comprobar que los países democráticos, tomados como ejemplo sobre métodos de rendición de cuentas y con una cultura de transparencia y acceso a la información más antigua que la sociedad española, en los últimos años han creado organismos con la misión de fiscalizar y vigilar la función pública, para garantizar que ésta se desarrolla según unos principios éticos y de buen gobierno.

3. La tramitación parlamentaria del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

La ley 19/2013 española presenta claras y significativas diferencias con respecto a otras normas internacionales sobre la regulación de la transparencia y el acceso a la información pública, como se ha podido comprobar en el apartado anterior.

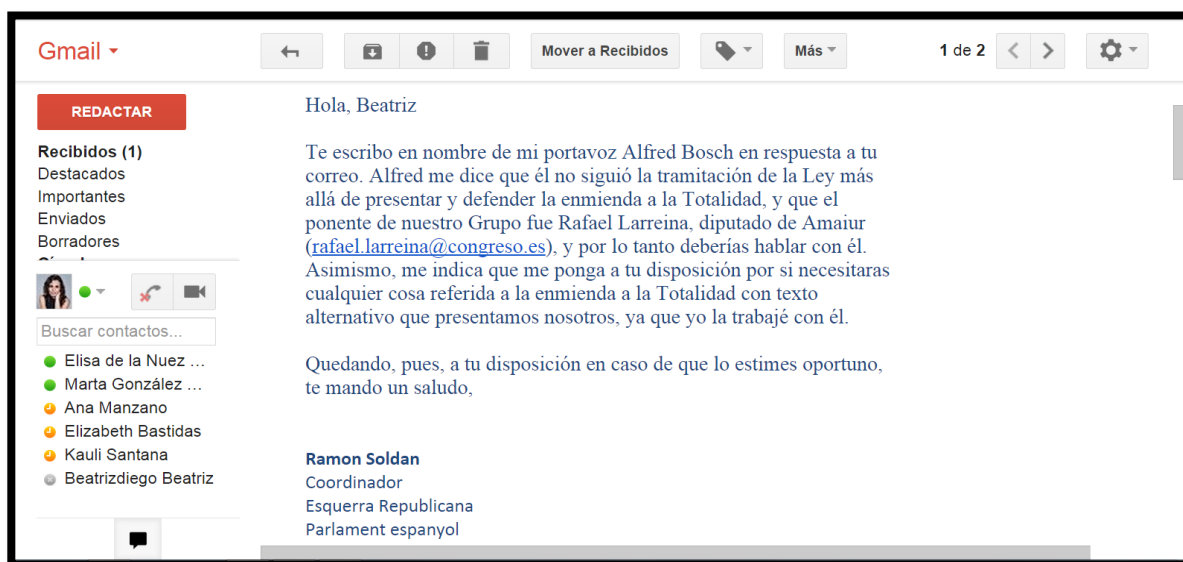
Además del espacio temporal existente entre la aprobación de la ley española y las normas existentes sobre transparencia, debe tenerse en cuenta otro factor determinante: las singularidades del proceso legislativo en el que se desarrolló la Ley 19/2013. En este sentido, para comprender el alcance de las circunstancias que rodearon la tramitación parlamentaria de la norma española, la investigadora ha entrevistado a todos los diputados que formaron parte de la Comisión Constitucional que se encargó de la tramitación parlamentaria del Proyecto de ley, en su paso por el Congreso de los Diputados.

En total fueron nueve diputados en representación de cada uno de los grupos parlamentarios: Joan Baldoví Roda, Alfred Bosch y Rafael Larreina fueron los representantes del Grupo Mixto; Emilio Olabarría Muñoz, representante del Grupo

Vasco; Carlos Martínez Gorriarán del Grupo Unión Progreso y Democracia; Joan Josep Nuet del Grupo La Izquierda Plural; Jordi Jané i Guasch fue el representante del Grupo Catalán; José Enrique Serrano Martínez, representante del Grupo Socialista; y Pedro Ramón Gómez de la Serna fue el portavoz del Grupo Popular.

Únicamente el señor Alfred Bosch no quiso colaborar con la solicitud de entrevista que se le envió alegando que su compañero de grupo parlamentario, Rafael Larreina, era más indicado que él para atender a la investigadora.

Imagen 1: contestación del asistente de Alfred Bosch a la solicitud de entrevista de la investigadora.



Por su parte, el resto de diputados se mostraron interesados y dispuestos a colaborar en la investigación de esta tesis.

A continuación se muestra un resumen de las declaraciones de cada diputado. La investigadora realizó las mismas preguntas a cada político al objeto de intentar construir una visión objetiva sobre el mismo hecho: la tramitación y producto final del proceso, materializado en la ley, (vid. Anexo II del CD el cuestionario). Durante la entrevista se realizaron también preguntas improvisadas en base a la conversación que se mantuvo durante las entrevistas, cuya transcripción íntegra se encuentra en el Anexo II del CD junto con el audio de las grabaciones.

Joan Baldoví Roda, diputado del Grupo Mixto – Partido Coalició Compromís

En primer lugar se preguntó al diputado por su experiencia durante la tramitación de la Ley 19/2013, con el fin de conocer si esta norma tuvo un procedimiento diferente al resto de tramitaciones legislativas. En este sentido, Joan Baldoví explicó para esta investigación que efectivamente fue una ley que “duró bastante”, puesto que el plazo de enmiendas se amplió más de lo habitual, más de treinta veces, lo cual implicó que el plazo se alargara desde octubre de 2012 hasta abril de 2013.

Por otra parte, a nivel de partido político, el diputado afirmó que la tramitación de esta ley también supuso la primera experiencia de “congreso transparente” para la Coalición Compromís. Sobre este aspecto, Joan Baldoví explicó que puso su escaño al servicio de los ciudadanos gracias a las nuevas tecnologías. El partido habilitó una web para publicar las enmiendas que habían elaborado, con el objetivo de que las personas decidieran con su voto virtual qué enmiendas querían que presentara el partido y qué debía votar a su vez el diputado Baldoví en el Congreso. “Ese portal tuvo 30.000 visitas, votaron 2.380 personas y al final la gente decidió con su voto, si decidíamos aprobar esta ley o si la rechazábamos”.

En cuanto a la relación con el partido de gobierno, propulsor del Proyecto de Ley de transparencia, el representante de Coalició Compromís quiso destacar que el Grupo Popular se mostró “dispuesto a hablar” y “cedieron” para admitir las enmiendas del Grupo Mixto relativas al sujeto de la ley para que figuraran la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales. Según explicó el diputado Baldoví, se llegó a ciertos acuerdos gracias a “los intentos de algunos miembros del Gobierno” por pactar, un hecho que no se había visto en otras leyes.

Sin embargo, muchas otras enmiendas no fueron admitidas, como aquella en la que proponían incluir a la Iglesia Católica dentro del sujeto de la ley de transparencia. Según declaró Joan Baldoví, él mismo insistió mucho para

que esta institución se sometiera a la norma porque según su criterio recibe importantes cantidades de dinero en exenciones y este hecho considera que es importante que los ciudadanos tengan conocimiento de él.

En total, el Grupo Mixto presentó más de 20 enmiendas, de las cuales solo se aceptaron las dos mencionadas: la relativa a la Corona y la referente a los sindicatos, partidos políticos y organizaciones empresariales.

En el tintero del grupo parlamentario que representa Joan Baldoví quedó lo que el propio diputado denominó como el “caballo de batalla” de sus enmiendas: el reconocimiento del acceso a la información como derecho fundamental; suprimir el silencio administrativo como respuesta e introducir la regulación de los *lobbies*. Debido a que ninguno de estos principios se recogió en el Proyecto de ley tras su paso por el Senado, Joan Baldoví calificó la ley de “manifiestamente mejorable” durante el debate de su aprobación final.

Asimismo, el diputado del Grupo Mixto aseguró a la investigadora que al ser una ley que llega la última en Europa, “tenía que ser pionera justamente en aquello en lo que otras leyes no avanzan”.

Con respecto a las comparecencias de los representantes de la sociedad civil en la Comisión Constitucional, el diputado Baldoví afirmó que fueron varios expertos en leyes de transparencia que dieron su opinión sobre el Proyecto de ley y otros representantes de organizaciones pro-transparencia. Sin embargo, el representante de Coalició Compromís aseguró que se hizo “poco caso a la gente de gobierno abierto” y la razón que aportó fue que al “Gobierno le gusta muy poco que le controlen”. En este sentido, el diputado Baldoví afirmó que el “clamor” de la sociedad determinó que se aceptara la inclusión de la Casa del Rey dentro del sujeto obligado a la publicidad activa, puesto que “era uno de los peores momentos” del Rey Juan Carlos I¹¹⁰, así como los casos Gürtel o

¹¹⁰ En abril de 2012, un mes después de la presentación del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, se publica la noticia de que el Rey Juan Carlos I se rompió la cadera durante una cacería en el país africano Botsuana. A raíz de esta noticia la imagen del todavía Rey de España comenzó a decaer en la opinión pública española que se volvió más crítica con la actividad de la Casa Real. <http://www.elmundo.es/especiales/espana/el-rey/sombras.html>
http://politica.elpais.com/politica/2012/04/14/actualidad/1334391118_898284.html

Bárcenas que rodearon el debate parlamentario e influyeron de la misma manera para que se ampliara el sujeto obligado a los partidos políticos y otras entidades que perciben fondos públicos.

Finalmente, el diputado de Coalición Compromís reconoció que la Ley 19/2013 es un punto de partido para el proceso de la transparencia, que declaró “inexorable”. Según su parecer los ciudadanos quieren saber, piden más control e información porque ya no se conforman con votar cada cuatro años. De este modo, cuando se le preguntó por la proyección de la ley aprobada, afirmó que en un futuro parlamento, el cual pronosticó que sería diferente al formado en la actual X Legislatura, la ley sería reformada para poder “avanzar” y parecerse “a estándares europeos”.

Rafael Larreina, diputado del Grupo Mixto – Partido Amaiur

El otro diputado del Grupo Mixto que se prestó a colaborar con la investigación afirmó que fue una “experiencia normal en cualquier ley”, aunque destacó que la sensación general durante toda la tramitación fue que no había una “voluntad real de transparencia”. Sobre este aspecto el diputado Larreina reconoció que el Proyecto de ley era deficiente y carecía de compromiso político.

Según explicó el representante de Amaiur, la ley era fruto de la situación que se estaba viviendo en los últimos años, haciendo referencia a finales de 2011 y los escándalos acontecidos a lo largo de 2012. Sobre este aspecto, Rafael Larreina aseguró que la norma era “una especie de reacción” frente a la situación político y social que se estaba dando –crisis económica, corrupción política, desafección democrática-. Sin embargo, el proyecto de ley que presentó el partido de gobierno no fue “a la raíz de la cuestión” y trató solo “los temas más simbólicos”, según el criterio del diputado de Amaiur.

En este sentido, las enmiendas que presentó el partido vasco promovían tres principios. Por un lado, buscaban que el Proyecto de ley respetara “la

soberanía vasca” a fin de tener su propia legislación sobre transparencia. Por otra parte, presentaron una enmienda para incluir a la Casa Real, junto con todos sus miembros, en el sujeto obligado de la ley. Y, por último, quisieron introducir tanto a las personas físicas, como jurídicas, que realizan funciones públicas y perciben fondos públicos en la obligación de transparencia. Esta última enmienda tenía por objetivo seguir las directrices del Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos, según explicó el representante de Amaiur.

Finalmente solo se aceptó la ampliación de la Casa del Rey, pero no toda su actividad como reclamaba este partido del Grupo Mixto.

Por otra parte, Rafael Larreina aclaró que desde su partido defendían que debían establecerse “todos los mecanismos adecuados para la accesibilidad, la interoperabilidad, la reutilización de la información publicada, así como la identificación y localización mediante la utilización de software de código abierto”. De esta manera, se le otorgaba al ciudadano la decisión sobre el formato de la información solicitada.

Con respecto a las comparecencias en la Comisión Constitucional, Larreina también calificó esta experiencia como un hecho “muy formal” debido a que muchos temas de los que expusieron los expertos no fueron tenidos en cuenta.

En conclusión, el diputado de Amaiur volvió a insistir que la Ley aprobada fue “un cartel muy bonito”, puesto que parece que se ha hecho algo por la transparencia, pero que realmente se sigue poniendo muchas “trabas” al acceso a la información. Sobre este aspecto, Larreina puso el ejemplo de la serie de excepciones que establece la norma española 19/2013 y el silencio administrativo negativo, dos características que según él “chocaban directamente” con el Convenio de Europa en el acceso de documentos

públicos¹¹¹ y que, además, hacía “ineficaz” el derecho de acceso a la información.

Asimismo, el diputado Larreina consideró que la LTAIPBG aprobada “debería ser modificada”, un hecho que veía factible tras las próximas elecciones generales. “Yo creo que debe haber una modificación, claramente, para que la transparencia sea real y no quede en un cartel muy bonito y suene muy bien. Lo importante es que garantice que haya una transparencia efectiva”.

Emilio Olabarría Muñoz, diputado del Grupo Vasco -Partido Nacionalista Vasco

El representante del PVN afirmó para esta investigación que “en términos generales” la Ley 19/2013 se podía considerar como “una ley aceptable”. Sobre este aspecto, Emilio Olabarría aseguró que se logró una ley homologable por el derecho comparado a las leyes existentes en otros países, aunque también declaró que se podía haber avanzado más como en las legislaciones de países nórdicos o del centro de Europa. En este sentido, Olabarría afirmó que se podía haber dado “mayor facilidad a la publicidad activa”, ampliando la tipología de los datos públicos relativos al funcionamiento ordinario de las instituciones públicas y no limitando la transparencia a la información contable, organizativa y de poder.

Con respecto a la tramitación del Proyecto de Ley, el diputado del Grupo Vasco afirmó que fue “larga”, más de lo habitual, destacando que las ponencias duraron tres meses, cuando “normalmente son de tres minutos”. Sin embargo, el Proyecto se debatió en pleno, un factor que alargó el tiempo del trámite, mientras que otras normas son aprobadas por el partido de gobierno utilizando el recurso del decreto ley.

¹¹¹ El diputado Rafael Larreina hace referencia al Convenio Europeo número 205, sobre acceso a los documentos públicos.

Los debates parlamentarios, según Emilio Olabarría, sirvieron para “perfeccionar la ley”. La comparecencia de expertos ayudó a mejorar aspectos criticados y se consiguió la ampliación del sujeto de manera que organismos como la Casa del Rey, el Banco de España, partidos políticos y sindicales, constituyeran el objeto de control de la ley de transparencia.

Por parte del Partido Nacionalista Vasco, el aspecto más criticado del Proyecto de ley fue la parte relativa a las competencias de auto-organización institucional, donde trataron de llegar a puntos de conexión para salvaguardar los títulos competenciales. Sobre este punto, el diputado Olabarría confirmó que se incluyeron “bastantes enmiendas” de su grupo, sobre todo aquellas que hacían referencia al apartado de transparencia, la ampliación del ámbito subjetivo y la parte de buen gobierno.

“En mi opinión no quedó una mala ley porque sirve para intentar remover todo lo oscuro que hay en el comportamiento, tradicionalmente, de las administraciones”, explicó. Sobre este aspecto, el diputado del PNV añadió que este proceder opaco de las entidades públicas “ha sido el nido de cultivo” para las prácticas de corrupción que se han ido conociendo a lo largo de la última Legislatura -2011/2015- y que según su criterio ha sido la causa para que los ciudadanos hayan perdido la confianza en las instituciones democráticas y públicas.

En definitiva, el diputado del Grupo Vasco consideró que “a corto plazo” la ley no sería modificada debido al “gran esfuerzo” que hicieron desde parte de los principales partidos para que fuera “una ley homologable y aceptable por la mayoría de los grupos”.

Además, Emilio Olabarría destacó que en materia de transparencia no se puede escribir “mucho más”, puesto que no hay términos absolutos que garanticen este principio y, en este sentido, declaró que la Ley 19/2013 es bastante completa. Sin embargo, lo que él denominó como “concepto de gobernabilidad” en referencia a la parte de buen gobierno, hizo la observación de que los partidos emergentes que lograran representación en el parlamento

nacional, podían ser “condicionantes” para profundizar más allá de lo establecido por la ley aprobada. De esta manera, el diputado del Grupo Vasco afirmó que se podía mejorar la parte de buen gobierno estableciendo protocolos de actuación correctos y procedimientos más adecuados para el nombramiento de ciertos cargos públicos.

Carlos Martínez Gorriarán, diputado del Grupo Unión Progreso y Democracia – Partido UPyD

Este grupo parlamentario fue uno de los más críticos con el Proyecto de ley de transparencia, puesto que el partido político que lo conforma es uno de los principales defensores de la transparencia para la regeneración democrática. Sobre este aspecto, el diputado Martínez Gorriarán afirmó que el partido de gobierno mostró “particular interés” en llegar a acuerdos con todos los grupos parlamentarios, pero especialmente con el de UPyD.

Sin embargo, a pesar de que el Gobierno anunció que la ley de transparencia aprobada era “una de las más avanzadas del mundo”, según las declaraciones de Carlos Martínez Gorriarán “no es así” en su opinión, sino que ha resultado ser una “de las más pobres y más atrasadas”. En este sentido, el diputado de UPyD declaró para esta investigación que la ley de transparencia fruto de la tramitación parlamentaria es una ley “de mínimos” debido a que se dejó fuera de su regulación aspectos tan importantes como los *lobbies* o la obligación de publicar las agendas de altos cargos públicos.

Por otra parte, el representante de UPyD afirmó que el único logro de la norma 19/2013 ha sido el Portal de la Transparencia, aunque según su criterio la utilidad del Portal se limita a “colgar” información que ya se encontraba publicada de manera dispersa por otros organismos.

Con respecto a las comparecencias de expertos, Martínez Gorriarán afirmó que la mayoría de los ponentes coincidieron con las críticas hechas por su grupo parlamentario, pero que esta consulta “sirvió para cambiar pocas

cosas”, puesto que se continuó manteniendo en el Proyecto de ley aspectos como el silencio administrativo negativo, la falta de independencia del Consejo de la Transparencia y un tema fundamental: la consideración del derecho de acceso a la información como un derecho administrativo. A este respecto, Carlos Martínez Gorriarán declaró que UPyD, junto a otros grupos y políticos, consideraron que el derecho de acceso a la información podía haberse amparado bajo el derecho de la participación política para que fuera considerado fundamental y por lo tanto la ley de transparencia adquiriese la categoría de orgánica. Sin embargo, el partido de Gobierno “no lo quiso recoger de este modo”.

En definitiva, el diputado de UPyD calificó el debate parlamentario como “pobretón”, parecido al de otras leyes, salvo por el tiempo que duró su trámite, considerado “más tranquilo de lo normal” por el interés político del Gobierno, según declaró Carlos Martínez Gorriarán. Su grupo votó en contra del Proyecto de ley por considerarlo “muy insuficiente” y por estar “muy alejada de los estándares europeos”.

De esta manera, el diputado de UPyD afirmó que la Ley 19/2013 se cambiará “sin duda”, porque es una ley muy importante debido a su carácter preventivo con respecto a la corrupción y simplemente por este motivo debería haberse hecho una ley más exigente.

Además, destacó que los cambios de leyes son procedimientos “rápidos que suceden muy a menudo” y que de cara al año próximo -2016- esperaba que hubiera otra mayoría en el parlamento que tuviera la intención de hacer una ley de transparencia “de verdad”, que sea exigente con los poderes públicos, obligando a la rendición de cuentas de todas las administraciones y que incluya todos los temas que han quedado pendientes.

Jordi Jané i Guasch, diputado del Grupo Catalán – Partido Convergencia i Unió

El diputado del Grupo Catalán destacó, en primer lugar, que durante el proceso legislativo se contó con la comparecencia en Comisión de “muchos expertos”, una experiencia nueva en este tipo de tramitaciones y que se realizó por primera vez con motivo de la ley de transparencia.

Por otra parte, Jané afirmó que al comparar el proyecto inicial con la ley final, se puede observar que el texto aprobado salió “sensiblemente mejorado”, lo que no sucede siempre. Por este motivo, el diputado de CiU señaló a la investigadora que durante el trámite del Proyecto de ley de transparencia los grupos sí pudieron introducir mejoras.

Sobre este aspecto, Jané afirmó que “uno de sus retos” era que la nueva ley estatal fuera compatible con la normativa autonómica en el ámbito de la transparencia. A este respecto, su grupo presentó “muchísimas” enmiendas, sobre todo de índole competencial, de las cuales gran parte fueron aprobadas.

Por otra parte, el diputado catalán afirmó que también intentaron que el Proyecto de ley alcanzara una “mayor transparencia”, evitando que el derecho de acceso a la información “no tuviera tanto límites” y que la respuesta general no fuera el silencio negativo. Sin embargo, las enmiendas realizadas sobre estos últimos aspectos no prosperaron. Jordi Jané destacó que la normativa autonómica sobre transparencia “es más avanzada” que la estatal en este punto, puesto que da más derecho al ciudadano sobre el acceso a la información e impone más deberes a la Administración sobre publicidad activa.

En cuanto a la tramitación, el diputado de CiU consideró que, además de las novedades, fue “larga y difícil”, porque el consenso entre partidos se rompió en un determinado momento, sobre todo entre el PSOE y el PP. Finalmente el Proyecto se aprobó con los votos del Partido Popular, PNV y CiU, sin llegar a más acuerdos con otros grupos parlamentario. Las razones que motivaron el desacuerdo entre partidos, según explicó el diputado Jané, puede

atribuirse a estrategias políticas. “Al final, lamentablemente, no se obtuvo el consenso deseable en esta ley, aunque sí que hubo un consenso suficiente para aprobarla”.

A su parecer el debate parlamentario fue “positivo y novedoso”, porque acabó por dotar a la sociedad española de una ley necesaria, que supone “una ayuda” para empezar a andar. Aunque nadie está satisfecho siempre al cien por cien, destacó. En este sentido Jordi Jané valoró positivamente que se llegara a un acuerdo porque “es mejor tener esta ley que no tener ninguna” y consideró que tendría una repercusión práctica importante para los poderes públicos a partir de su publicación.

No obstante, cuando se le preguntó por la proyección de futuro de la norma aprobada, afirmó estar “convencido” de que en la futura legislatura sufriría cambios con el fin de ser mejorada, sobre todo en lo referente al derecho de acceso a los datos públicos.

Joan Josep Nuet, diputado del Grupo La Izquierda Plural - Partido Esquerra Unida i Alternativa

Por parte del Grupo de La Izquierda Plural, se considera que la Ley de transparencia nació en un contexto político y social “perfecto”, debido a que en el momento de anunciar la elaboración del Proyecto de ley sobre la transparencia existía una importante inquietud social con motivo de las movilizaciones del 15-M, la crisis política y las expectativas de cambio y regeneración democrática. Sin embargo, según Josep Nuet afirmó para esta investigación que la ley que se aprobó finalmente “defraudó” aquellas expectativas sobre la norma, debido a que la tramitación y el debate fueron “una gran operación de propaganda y maquillaje”. En este sentido, para el diputado de EUiA las demandas sociales están “muy por encima” del texto aprobado y por esta razón la norma “no va tener grandes impactos en la sociedad”, aseguró.

Además de la expectación que se creó entorno a la tramitación del Proyecto de ley, durante el proceso tuvo lugar “de forma paralela” el debate del caso Bárcenas, y este hecho condicionó de manera determinante las negociaciones de acuerdos entre el Grupo La Izquierda Plural y el Gobierno. El representante de EUiA entrevistado para esta investigación afirmó que, desde su grupo, fueron “muy críticos” durante el debate parlamentario. De hecho, La Izquierda Plural dejó de asistir a las reuniones de las ponencias, mientras el Presidente del Gobierno no aceptase comparecer ante el Congreso para dar explicaciones sobre el Caso Bárcenas. Esta actitud del Grupo de Joan Josep Nuet, según explicó él mismo, contagió a otros partidos, especialmente al Grupo Socialista, quien finalmente votó en contra de la aprobación del texto.

Con respecto a la consideración general de la Ley 19/2013, el diputado afirmó que ha servido para reagrupar información existente a través del Portal de Transparencia y de la obligatoriedad de publicar datos públicos a través de los organismos de la Administración. El inconveniente es que tal cantidad de información y los escasos mecanismos que facilitan el acceso, derivan en un laberinto de documentación técnica y de difícil comprensión que provoca confusión, impidiendo que los ciudadanos sepan dónde deben buscar la información

Por lo tanto, según las declaraciones del diputado de EUiA, puede haber “una sensación social” de que, gracias a la Ley 19/2013, hay más transparencia, pero la realidad es que la ley no es una herramienta adecuada para facilitar y aumentar la participación ciudadana, sino todo lo contrario. Sobre este aspecto, el diputado Nuet explicó que la ley no contempla las nuevas tecnologías de la información para dar “voz” a los ciudadanos en el Congreso, limitando el principio de la transparencia a proporcionar información.

Por otra parte, Joan Josep Nuet destacó que las excepciones de acceso a la información que establece la ley aprobada permiten que determinados

ámbitos públicos “sigan siendo opacos”. Y puso como ejemplo la Casa Real, pues parte de los gastos que genera la actividad del Rey son asumidos por varios Ministerios pero no están registrados dentro del presupuesto oficial publicado por la Casa Real, según explicó el diputado de La Izquierda Plural.

En cuanto al debate de aprobación, Nuet lo calificó como un “debate muy político y, sobre todo, ideológico”. Esta fue sin duda la perspectiva desde su grupo parlamentario, porque defendieron en todo momento que la transparencia y el acceso a la información son derechos fundamentales de los ciudadanos, y así debían estar recogidos en la futura ley. El diputado de EUiA explicó que mientras la ley sobre transparencia iba a ser aprobada como una norma más, por su condición de ordinaria, la existente Ley de Protección de datos personales es una ley orgánica, de manera que iba a prevalecer sobre la transparencia en caso de conflicto y el derecho a la privacidad estaría siempre jurídicamente por encima del acceso a la información pública.

Finalmente, Joan Josep Nuet declaró que otra de las deficiencias del Proyecto de ley era la no regulación de los *lobbies*, un tema muy importante para la opinión pública debido a la presión que ejerce el *lobby* empresarial a través de sus reuniones con senadores y diputados. Sobre este aspecto, el diputado de La Izquierda Plural destacó que la importancia de “dar cuenta” de estas reuniones permitiría al ciudadano conocer y entender hechos como las deudas condonadas al sector eléctrico, que actualmente es desconocido por la opinión pública.

Del “centenar de enmiendas” que presentó el grupo de Joan Josep Nuet solo fueron admitidas un par de ellas, aquellas de carácter más técnico y que modificaron escasamente las carencias que tenía el Proyecto de ley, según el criterio de este grupo parlamentario. Nuet explicó que era ésta una práctica habitual del partido de gobierno para poder anunciar que, en la tramitación de la ley, “habían aceptado enmiendas de todos los grupos parlamentarios”, pero que no tenía ningún tipo de “incidencia” en la mejora del texto legislativo.

Ante esta serie de hechos, el grupo La Izquierda Plural se mostró “contrario al discurso” de la Ley; y su representante explicó para esta investigación que, en el futuro –en referencia al próximo gobierno que se forme tras las elecciones generales a finales de 2015-, presentaría “un nuevo proyecto de ley de transparencia”. En este sentido, afirmó que se “mantendrían las partes positivas” de la actual Ley 19/2013, pero que era necesario un nuevo proyecto de ley que diera “respuestas” a los temas pendientes de transparencia, regeneración política y diálogo con la sociedad que han quedado fuera de la norma aprobada.

José Enrique Serrano Martínez, diputado del Grupo Socialista – Partido Socialista Obrero Español

El Grupo Socialista fue uno de los principales grupos de la oposición que se sentó a negociar con el partido de Gobierno para llegar a puntos comunes sobre cómo debía ser el Proyecto de ley de transparencia. Sobre este aspecto, el diputado Serrano explicó que la tramitación había sido “endiablada” debido a varios factores. Por una parte el proyecto de ley pretendía regular dos principios poco relacionados –la transparencia y el buen gobierno-; y por otro lado, el debate en el Congreso se vio afectado por el debate social sobre la actualidad de los casos de corrupción de Bárcenas y Gürtel, que afectaban al partido de gobierno.

El diputado socialista añadió que el mismo tema de la transparencia suponía un reto para los propios políticos, puesto que era fruto de un movimiento que había comenzado en el ámbito académico, saltando posteriormente a algunos círculos de opinión y que terminó constituyéndose en determinadas organizaciones demandadoras de “cambios democráticos en el funcionamiento de las instituciones”. De esta manera, el debate social sobre el caso Bárcenas “emponzoñó por completo”, según Serrano, las labores

legislativa sobre el Proyecto de ley. Por eso las negociaciones con el Partido Popular se bloquearon durante un tiempo y posteriormente se retomaron para “rediscutir con calma” los puntos del proyecto de ley.

Con el fin de acercar posturas y llegar a acuerdos objetivos, decidieron entre ambos partidos celebrar una serie de comparecencias en la Comisión Constitucional, por parte de expertos, “conocedores de este mundo de la transparencia”, explicó Serrano. Alrededor de una treintena de personas pasaron por la Comisión, entre los que se contaban catedráticos de Derecho, periodistas, sociólogos y “algún representante de organizaciones de transparencia”. Este proceso de comparecencias duró varias semanas y resultó “bastante instructivo” para depurar la posición de Socialistas y Populares.

Tras el periodo de comparecencias, se inició “la discusión en serio”, según Serrano, con las ponencias de cada Grupo parlamentario. Sin embargo, en julio de 2013¹¹² volvió a “estallar el tema Bárcenas, justamente el día que empezaba de verdad la ponencia” entre el Grupo Socialista y el Grupo Popular. Como consecuencia de la implicación del Presidente Mariano Rajoy en la noticia sobre el caso Bárcenas, el grupo de José Enrique Serrano propuso suspender la ponencia durante unos días para “ver cómo evolucionaba el asunto” y por otro lado, solicitaron la comparecencia del Presidente del Gobierno para dar explicaciones en el Congreso.

Por parte del Grupo Popular no se aceptó ninguna de las dos propuestas, así que los diputados Socialistas decidieron que no era posible “hacer una ley de transparencia y al mismo tiempo rehuir un comportamiento mínimamente transparente desde el propio Gobierno”. Por eso los representantes Socialista se ausentaron de la ponencia y retiraron el apoyo al Proyecto de Ley. Su respuesta fue seguida por otros grupos parlamentario.

¹¹² La prensa publica que una serie de mensajes de texto –SMS- intercambiados entre Mariano Rajoy y Luís Bárcenas, donde se desvela que el presidente del Gobierno había estado dando ánimos al extesorero del Partido Popular desde que se destapó la contabilidad B del partido.
<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/07/14/espana/1373779073.html>

José Enrique Serrano explicó que, aunque los acuerdos que habían alcanzado hasta esa fecha entre el Grupo Popular y el Grupo Socialista se respetaron, “se decidió todo lo que quedaba por alcanzar y no mantener acuerdos del principio”. De esta manera, quedaron fuera de la ley algunos temas pendientes de ser defendidos por el Grupo Socialista, tales como la regulación sobre la concesión de contratos públicos, la contratación de medios para la publicidad estatal y la revisión del silencio negativo.

El conjunto de hechos que rodearon el debate y los temas pendientes que no se recogieron en la ley por falta de diálogo, dieron como resultado la postura negativa del Grupo de José Enrique Serrano. El diputado socialista defendió la decisión de su grupo por la importancia de los temas que se quedaron fuera de la regulación y, sobre todo, por la falta de credibilidad del Partido Popular, que intentaba aprobar una ley sobre transparencia, “mientras actuaba en la dirección opuesta”.

Con respecto al resultado final de la tramitación, el diputado socialista afirmó que “la ley de transparencia era mejor que no tener nada”. En este sentido, reiteró que la norma es una herramienta que servirá para impedir el comportamiento corrupto, reduciendo el número de situaciones de esta índole, aunque se debe tener en cuenta siempre que la ley solo es “útil” si es utilizada por los ciudadanos y si existe una voluntad por parte de los políticos para ser transparentes y honestos.

Por otro lado, el diputado Serrano también destacó que la Ley aprobada resultó ser “mejor” con respecto al Proyecto de ley que entró en el Congreso y que el Proyecto legislativo presentado por el anterior Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, gracias a las negociaciones entre los Grupos y las comparecencias.

Como conclusión, el representante del Grupo Socialista aseguró que el próximo gobierno, si tenía “un signo diferente al actual”, cambiará la ley para

incorporar los temas que se quedaron fuera. Y que, además, el apartado de “Buen Gobierno” se sacará de la Ley de Transparencia para, o bien unificarlo a la Ley de Altos Cargos, o bien regularlo en otras normas, o crear una norma independiente.

El último apunte de José Enrique Serrano lo dirigió hacia la Administración y los ciudadanos quienes, según su opinión, a partir de ahora “deben adaptarse y vivir la ley de transparencia”, puesto que los datos abiertos y la transparencia abren un nuevo escenario donde debemos jugar todos.

Pedro Ramón Gómez de la Serna y Villacieros, diputado del Grupo Popular – Partido Popular. Propulsor de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

El Partido Popular fue el creador del Proyecto de ley de transparencia que se llevó a las Cortes Generales en septiembre de 2012. A partir de esa fecha, como se ha explicado en apartados anteriores, se inició una larga tramitación de enmiendas, negociaciones, desacuerdos y finalmente la aprobación de la norma 19/2013 en noviembre de 2013.

Desde la perspectiva del representante del Grupo Popular, la tramitación de este Proyecto de ley fue “larga y singular” debido a varios factores. Primero, por la consulta pública que realizó el Gobierno cuando el texto era todavía un Anteproyecto de ley, a través de la página web que se habilitó desde el Ministerio de Presidencia. Posteriormente, cuando el Proyecto de ley llegó al Congreso, el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Socialista acordaron tener una serie de comparecencias que previamente pactaron.

Sobre este aspecto, el diputado Popular señaló que se propusieron personalidades de “máximo nivel” del mundo académico y profesional,

destacando los nombres de Garrigues Walker, Santa María Pastor y representantes de Transparencia Internacional. En definitiva, según explicó Gómez de la Serna, consiguieron una representación “muy plural tanto desde el punto de vista ideológico, como desde lo académico y profesional”.

Según las declaraciones del diputado del Grupo Popular, estas comparecencias sirvieron para esclarecer aspectos de la ley que funcionaban como “mantras” y puso el ejemplo del carácter fundamental del derecho de acceso a la información, o el carácter positivo del silencio administrativo. En este sentido, las opiniones de los expertos fueron “muy útiles”, porque importantes personalidades que, según Gómez de la Serna, “no tenían ningún interés en el sentido político de la ley”, permitieron desmontar algunos “tópicos” y acercar posturas entre los grupos parlamentarios sobre las características que debía tener la futura norma.

Por otro lado, la tramitación de este Proyecto de ley también fue singular por el interés de “los grupo mayoritarios” en que la ley fuera pactada entre todos. Según describió el diputado Popular en esta categoría de “grupos mayoritarios” entraban el Partido socialista, Partido Popular, Convergencia i Unió y PNV. Sobre este aspecto, el diputado señaló que el borrador del Proyecto legislativo “partía de otro borrador que previamente había dejado el Gobierno de Zapatero en su última época”. Por eso se llegó a considerar entre Populares y Socialista que la ley era tan “del PP como del PSOE”.

Sin embargo, la noticia de “los sms famosos de Bárcenas” hicieron que el Grupo Socialista cambiara de opinión con respecto al Proyecto de ley y abandonó el pacto con el Grupo Popular, cuando habían incorporado el 90% de las enmiendas del PSOE, según las declaraciones del diputado Gómez de la Serna. También destacó en la entrevista para esta investigación que el ambiente general de la negociación fue “excelente” con todos los grupos político hasta agosto de 2013, cuando salió la noticia de los mensajes entre Mariano Rajoy y Luis Bárcenas. Los únicos partidos que no participaron de este ambiente calificado como “excelente” fueron aquellos grupos que “tenían

decidido mantener su reticencia con la ley” desde el principio: La Izquierda Plural, UPyD y Amiur, cuya posición de “carácter político” con respecto al Proyecto de ley, según Pedro Gómez de la Serna, les llevó a no estar dentro de las negociaciones, a pesar de las comparecencias de los expertos.

Con respecto al debate, el diputado Gómez de la Serna lo consideró una “pena” que una norma tan importante y trascendental para la sociedad española no tuviera finalmente el acuerdo de las dos principales fuerzas políticas. Según la opinión del representante del Grupo Popular “esta es una ley que va a tener efectos transformadores en la manera de funcionar del aparato de la Administración del Estado y también del sistema democrático”. Asimismo destacó que el contenido de la norma establece las directrices con las deben “gobernar todos” a partir de su aprobación. Por lo tanto, su tramitación y debate era una coyuntura de “suma importancia” para dirigir un mensaje a la sociedad española en un momento “grande de legitimación del sistema”; era el momento de demostrar a la sociedad española que eran capaces de ponerse de acuerdo PP y PSOE. Y sin embargo, debido al “rifirrafe político del día a día”, se terminó con aquella posibilidad. “Yo lo sentí mucho, porque estaba todo pactado y muy avanzado”, lamentó Pedro Gómez de la Serna.

En cuanto a la valoración de la ley, el representante del Grupo Popular afirmó que era una ley necesaria para que España dejara de ser “una anomalía dentro de la Unión Europea”. Desde el partido de Gobierno quisieron elaborar una “de las normas más exigentes y completas” que había en el entorno europeo, por lo que se nutrieron de la experiencia de los otros países, según explicó Pedro Gómez de la Serna. “Yo creo que en ese sentido, sí está a la altura de lo que requiere el sistema en mecanismos de regeneración democrática, o de calidad democrática”, explicó el diputado Popular, aunque admitió que la ley podía no ser lo que la gente demandaba en un determinado momento. En este sentido, señaló el carácter “complementario” de la Ley de transparencia, ya que el partido de gobierno a su vez ha tramitado otras normas como la Ley del Estatuto del Alto Cargo, la Ley de Control económico-financiero de los partidos políticos y la Ley de la reforma del Código Penal. Por lo tanto, según las

explicaciones del diputado Gómez de la Serna, no se puede tomar la Ley 19/2013 como una medida aislada, sino dentro del conjunto de reformas que pretenden dar respuestas a “las nuevas exigencias de la democracia española”.

Finalmente, el representante del Grupo Popular concluyó que la ley no será cambiada en un futuro próximo, en el caso de que el próximo gobierno que se forme tras las elecciones generales sea por un “partido normalizado”. Sobre este aspecto, Gómez de la Serna repitió que el acuerdo alcanzado durante su tramitación es la principal garantía para que se mantenga en los términos actuales.

Sin embargo, señaló dos dificultades de la ley a medio plazo. Por un lado, destacó la dificultad de cambiar “la mentalidad de los operadores jurídicos”, es decir de los funcionarios públicos, de los responsables políticos, de los ministerios, de los ayuntamientos, entre otros, para dejar de pensar que la información les pertenece a ellos e interioricen que es del Estado y, a su vez, que el “Estado tiene unos accionistas que son los ciudadanos”. Según la opinión del diputado Popular esto supondrá el reto “más difícil” con respecto a la implantación de la transparencia en España. Y por otra parte, la otra dificultad que se presenta es de índole económica, debido a que es necesario hacer un esfuerzo de inversión importante en informática para adaptar los medios, obtener recursos humanos preparados y materiales adecuados que garanticen un buen servicio de acceso a la información pública.

Una vez que se han tenido todas las declaraciones de los representantes de los grupos parlamentarios que participaron en la tramitación del Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, cabe indicar los siguientes hechos que explican las características de la ley aprobada.

- La tramitación de la Ley 19/2013 fue larga debido al interés del partido del Gobierno por lograr un pacto mayoritario, si no con todos los grupos parlamentarios, al menos con aquellos considerados mayoritarios. Si no

hubiera tenido lugar el estallido del escándalo Bárcenas durante la tramitación del Proyecto de ley, se hubiera logrado el acuerdo entre el Partido Popular y el PSOE.

- ▶ Los grupos minoritarios –La Izquierda Plural, UPyD y partidos como Amaiur y Coalició Compromís-, se mostraron en contra del discurso del Proyecto de ley desde el inicio de la tramitación; y mantuvieron su postura debido a que las enmiendas que presentaron de carácter más relevante no fueron admitidas por el Partido Popular.
- ▶ El Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha supuesto una novedad en cuanto al procedimiento de su tramitación gracias a la introducción de nuevas técnicas de asesoramiento, como la consulta pública a través de la web del Ministerio de la Presidencia y la comparecencia de expertos en la Comisión Constitucional del Congreso. Ambos procedimientos no se habían realizado con anterioridad en la tramitación de leyes.
- ▶ La sociedad civil ha tenido una importante presencia en el trasfondo de toda la tramitación. En este sentido, la presión social a través del debate paralelo de la ley y de la colaboración de algunos diputados con representantes de organizaciones e iniciativas sociales pro-transparencia, ha influido y determinado las posturas de algunos grupos parlamentarios. Y han ayudado también a que algunos políticos se interesasen por las TIC como mecanismos de consulta popular y de canalización de la voz de los ciudadanos dentro de las instituciones democráticas.
- ▶ El futuro de la ley aprobada parece determinado por la composición del próximo Gobierno de la Nación. En este sentido, tanto si el Partido Popular como el PSOE lograran obtener la mayor representación en el Congreso de los Diputados, la Ley 19/2013 no será modificada, salvo para ampliar algunos aspectos concretos. En el caso de que nuevas fuerzas políticas obtuviesen la

mayoría del Congreso de los Diputados, puede que la ley sea modificada sustancialmente en aquellos aspectos más criticados, como su carácter ordinario, la regulación de entidades públicas y privadas que han quedado fuera –como el Gobierno y los *lobbies*- o la exclusión del apartado del “Buen Gobierno” para ser regulado en otra normativa independiente de la transparencia.

4. El Comité de expertos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Cuando el texto de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno todavía se encontraba en fase de Anteproyecto, la vicepresidencia del Gobierno lo remitió a varios organismos para ser revisado. Según explican los autores Fernández Ramos y Pérez Monguió, el Anteproyecto fue remitido “a informe de la Agencia Española de Protección de Datos, del Consejo del Poder Judicial y del Consejo de Estado” (Ramos & Monguió, 2014, p. 41). A su vez, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, dependiente del Ministerio de la Presidencia, se creó un “Comité de Expertos” con el objetivo de que el Anteproyecto fuera analizado por diferentes expertos en materia de transparencia, Derecho Administrativo, protección de datos y buen gobierno.

Este Comité se organizó en base a una serie de reuniones más parecidas a unas jornadas de debate que a una comisión, puesto que en ningún momento el conjunto de personalidades a las que se encargó la revisión se reunieron en equipo y tomaron decisiones en conjunto. Por el contrario, se realizaron cinco sesiones, en las cuales cada experto hizo una ponencia con sus observaciones al Anteproyecto de ley y luego se abrió un debate entre los presentes a la ponencia.

Desde finales de abril de 2012 hasta principios de junio de ese mismo año, tuvieron lugar las cinco sesiones del Comité de Expertos, en las que participaron

Manuel Villoria¹¹³, José Luis Piñar¹¹⁴, Emilio Guichot¹¹⁵, José Aurelio García Martín¹¹⁶, Antonio Descalzo¹¹⁷, Alberto Palomar¹¹⁸, Elisa de la Nuez¹¹⁹, Juan José Lavilla¹²⁰, Víctor Pérez Díaz¹²¹ y Antonio Garrigues-Walker¹²².

Para la investigación se ha intentado contactar con algunos de los expertos, a fin de que explicase su experiencia en el comité y conocer el alcance de las aportaciones de estas personalidades en el Proyecto de ley. Sin embargo, solamente cuatro de estas personalidades han contestado positivamente a la solicitud de la investigadora para ser entrevistados: Elisa de la Nuez, Emilio Guichot, José Luís Piñar y Antonio Garrigues Walker¹²³.

Cabe destacar que tanto Garrigues Walker como Pérez Díaz respondieron aclarando que no son seguidores de los temas de transparencia e indicaron a la investigadora que hablara con otras personas más involucradas sobre el tema en cuestión. Garrigues Walker decidió contribuir a esta tesis con un comentario sobre la transparencia en España, mientras que Pérez Díaz dilató su respuesta en el tiempo, lo que ha impedido contar con su testimonio en esta investigación.

De cualquier manera, los expertos que se han prestado a colaborar han aportado una valiosa información acerca del funcionamiento del comité, del proceso de selección de los expertos y el resultado de las aportaciones realizadas. Los catedráticos Guichot y Piñar explicaron que ambos habían tenido cargos dentro la Administración, estando sus funciones relacionadas con las materias tratadas en el

¹¹³ Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos I, Director del Departamento de Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

¹¹⁴ Profesor de la Universidad CEU San Pablo de Derecho administrativo y ex director de la Agencia de Protección de Datos (2002 y 2007).

¹¹⁵ Profesor de la Universidad de Sevilla, ex Subdirector de Estudios y Propuestas Normativas (2008-2011)

¹¹⁶ Inspector de Servicios en el Ministerio de Economía y Hacienda.

¹¹⁷ Profesor de Derecho administrativo en la Universidad Carlos III.

¹¹⁸ Profesor de Derecho público en la Universidad Carlos III.

¹¹⁹ Abogada del Estado y fundadora de *Iclaves*, consultora estratégica especializada en el ámbito público y privado, y en áreas relacionadas con las TIC.

¹²⁰ Profesor de Derecho administrativo en la Universidad Pontificia Comillas. Abogado y asesor de entidades gubernamentales.

¹²¹ Catedrático de Sociología en la Universidad Complutense y presidente de Analistas Socio-políticos Gabinete de Estudios, centro de investigación de ciencias sociales.

¹²² Jurista y Presidente de Honor del Despacho Garrigues, Presidente de Fundación Garrigues y miembro de la organización Transparencia Internacional España.

¹²³ El texto completo se encuentra en el Anexo II del CD

Anteproyecto de Ley. Emilio Guichot había sido Subdirector de Estudios y Propuestas Normativas durante la segunda legislatura del presidente José Luis Rodríguez Zapatero; y José Luis Piñar fue Director de la Agencia de Protección de datos durante los años 2002 a 2007. Además de ser ambos importantes referencias académicas en el Derecho Administrativo, ambos afirmaron que mantenían el contacto con personas que tuvieron potestad para seleccionar a los expertos, por lo que concluyeron que tanto su perfil académico y profesional, como sus contactos, fueron factores determinantes para ser convocados.

Por su parte, Elisa de la Nuez calificó como “muy curiosa” la forma en que fue elegida para asistir a este Comité. Según sus declaraciones, los grupos parlamentarios eran quienes proponían a los expertos que consideraban oportunos para formar el Comité de expertos, siendo el PSOE quien propuso a Elisa de la Nuez, a pesar de no haber tenido contacto previo con el grupo parlamentario, según aclaró ella misma. En este sentido, la Abogada del Estado afirmó que los expertos que habían propuestos o bien habían tenido relación previa con algunos de los políticos, o bien había llamado la atención de sus señorías por algún artículo o trabajo de investigación relacionado con la transparencia. En este segundo supuesto caía el caso de Elisa de la Nuez, quien habiendo publicado un artículo “muy crítico” sobre la ley de transparencia, debió despertar el interés de algún representante del Grupo Socialista según su propia intuición.

En cuanto al funcionamiento del Comité de Expertos, cuyo objetivo era estudiar y analizar el Anteproyecto de ley para adecuarlo tanto al marco legislativo español, en convivencia con otras normas, como a las exigencias de la sociedad civil, celebró cinco reuniones. José Luis Piñar describió estas reuniones del Comité como una experiencia “muy interesante”, aunque destacó la ausencia de “reuniones de trabajo” exclusivamente entre los miembros del Comité, a modo de equipo de trabajo, para analizar el Anteproyecto de ley artículo por artículo. Todas ellas fueron sesiones abiertas, donde los ponentes explicaban una parte de la ley y posteriormente se establecía un tiempo de debate entre los presentes.

Las cinco reuniones que tuvo el Comité de expertos se desarrollaron de la siguiente manera:

- 1) **Primera sesión**, con fecha del 26 de abril de 2012. En esta primera toma de contacto con el Anteproyecto, Esperanza Zambrano, Secretaria General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria, y el Profesor Manuel Villoria, presentaron la futura norma y destacaron los objetivos que pretendía cumplir: reforzamiento de la Administración Pública como entidad imparcial, aumento de la eficacia y la proximidad al ciudadano de la misma, legitimación de la acción del Gobierno, reducción del nivel de desinformación pública y aumentar los mecanismos de rendición de cuentas.

Tras las ponencias de ambos expertos, se inició un debate cuyas principales aportaciones por los presentes se resumen en las siguientes ideas:

- El buen gobierno debe ser legislado en una norma aparte de la presente, ya que su inclusión en este proyecto impide desarrollar otros aspectos importantes como es la participación ciudadana.
- El silencio administrativo puede suponer un obstáculo para solicitar información si es una respuesta utilizada frecuentemente.
- El procedimiento para obtener información se considera muy largo. Además, cada categoría en la que está dividida la información pública presenta un tipo de inconveniente para su solicitud.
- Las excepciones al acceso a la información pública se han considerado poco específicas, y se ha detectado que pueden entrar en conflicto con normativa supranacional ya existente.
- La Agencia Estatal de Transparencia también ha sido criticada por falta de independencia y por no establecer claramente sus competencias y poderes.

- Los datos públicos deben ser reutilizables, debe establecerse una responsabilidad patrimonial y un sistema eficaz para su almacenamiento.
- La Administración Local destaca como punto vulnerable de la legislación, ya que el coste para implementar la norma puede ser elevado. Ello sin contar los inconvenientes que pueden presentar muchos municipios pequeños a la hora de hacer un seguimiento de la información y el procedimiento para el acceso.
- Por último destacaron la necesidad de establecer criterios que permitan comparar los datos sobre rendición de cuentas entre las diferentes administraciones.

2) **Segunda sesión**, con fecha de 17 de mayo de 2012. en este encuentro, el Inspector de Servicios de Economía y Hacienda, José Aurelio García Martín; el Profesor y Catedrático de la Universidad de Sevilla, Emilio Guichot, y el Profesor y Catedrático de la Universidad San Pablo CEU, José Luís Piñar, hablaron sobre el derecho de acceso a la información pública y cómo está recogido dentro del Anteproyecto de ley.

En el debate de esta sesión destacaron las siguientes críticas:

- El acceso a la información debería considerarse como un derecho fundamental. El profesor Guillot propuso que el artículo 20 de la Constitución Española debería ser la fuente de la que emana este derecho.
- La definición de “función pública” presenta dificultades a la hora de ser interpretada, sobre todo con respecto a la actividad de algunas sociedades mercantiles de carácter público.
- Los límites al acceso a la información deben estar mejor justificadas y se debe dar prueba del daño que se pretende evitar con determinadas limitaciones.
- La solicitud ha suscitado tres cuestiones: primero, que se pueda hacer de manera anónima; segundo, la posibilidad de

presentarse en formato papel o electrónico; y tercero, establecer un sistema de acuse de recibo.

- El hecho de que la resolución pueda extenderse en un periodo de hasta un mes se consideró “larguísimo”, por lo que se propuso definir una temporalidad más concreta.
- La Agencia Estatal de Transparencia también fue criticada por su configuración y por los poderes que se le otorgarán.

3) **Tercera sesión**, con fecha de 24 de mayo de 2012, centrada en el “Gobierno Abierto”. Las intervenciones de los profesores Antonio Descalzo y Alberto Palomar señalaron varios puntos sensibles de la futura norma. En este sentido, se observó que antes de aplicar el régimen sancionador se deberían ofrecer incentivos. Se indicó asimismo la existencia de un conflicto entre competencias estatales, autonómicas y locales en la aplicación de la norma. Y que la norma no iba resolver las disfunciones presupuestarias. Durante el debate posterior a las ponencias, destacaron las siguientes críticas:

- El régimen sancionador parece poco aplicable en referencia a la inhabilitación de los cargos públicos. Sobre este aspecto, se explicó que la norma podría ser declarada inconstitucional por este tipo de sanción.
- Se deberían incluir conceptos éticos y de actuación sobre “buena conducta”.
- El Tribunal de Cuentas y el Código Penal son señalados como elementos más adecuados que la parte de “buen gobierno” para mejorar la gestión presupuestaria.
- La eliminación o retención de documentos públicos deberían ser considerados “infracciones muy graves”.
- Sobre el régimen sancionador se consideró la posibilidad de emplearlo como último recurso mientras que se deberían ofrecer más incentivos por “buena conducta”.

- El conflicto competencial puede darse a la hora de aplicar la norma.
- Por último, algunos de los expertos consideraron que se podría excluir la parte de “Buen Gobierno” del Anteproyecto y desarrollarlo en otra norma con el fin de que estuviera mejor “encaje” dentro del sistema normativo.

4) **Cuarta sesión**, con fecha de 31 de mayo de 2012. En esta ocasión el grupo de expertos se reunió con representantes de la sociedad civil, como lo eran Elisa de la Nuez, Abogada del Estado y fundadora de *Iclaves*; y Juan José Lavilla, abogado y asesor de entidades gubernamentales. La primera ponente destacó los retos que afrontaba la democracia española: la desconfianza ciudadana hacia los políticos y la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas. En este sentido, la Abogada del Estado creía necesario crear un sistema de participación ciudadana, con un canal que aproxime la Administración Pública a la ciudadanía. Además, señaló que la aprobación de la ley de transparencia debía ser un primer paso, y no el fin, dentro de ese nuevo sistema basado en la participación, la cooperación y la transparencia.

La ponencia del letrado Lavilla se centró en mejorar la calidad del proceso de elaboración de las normas reglamentarias, como es la ley de transparencia; y las características de la participación que deberían tener. En el debate posterior, algunas críticas y aportaciones destacadas, coincidieron con otras hechas en anteriores sesiones:

- La Agencia de Control fue el centro de atención en relación al nombramiento de sus miembros y sus competencias.
- Sobre el procedimiento de aprobación de reglamentos y la participación se hizo referencia a algunas normas europeas como referentes a tener en cuenta. Especialmente se destacó la necesidad de ofrecer información clara y entendible, así como mecanismos para sensibilizar a la ciudadanía sobre la participación para obtener respuesta.

- Sobre los datos públicos se resaltó la posibilidad de usar formatos reutilizables.

5) **Quinta sesión**, con fecha de 14 de junio de 2012. En esta última sesión intervinieron Antonio Garrigues-Walker, jurista y presidente del despacho de abogados *Garrigues*; y Víctor Pérez Díaz, Catedrático de Sociología. Ambos expertos centraron sus ponencias en las carencias del Anteproyecto de ley y las necesidades de la sociedad democrática en la actualidad. En este sentido, el primer autor destacó la ética como un factor para el crecimiento sostenible entre lo público y lo privado. Por otra parte, Víctor Pérez destacó la transparencia como un elemento necesario para generar confianza sobre la Administración Pública, mientras que la crisis política se enfrenta a una ciudadanía pasiva debido a la escasa participación que tiene en la toma de decisiones de los asuntos públicos y políticos.

En este último debate destacaron las siguientes ideas:

- La clase dirigente debe ser el ejemplo y portavoz de valores éticos.
- La ley de transparencia debe tener una alta calidad para que sea una herramienta útil y eficaz para influir en el *status quo* y luchar contra la corrupción.
- El sistema público muestra dificultades para difundir información, por lo tanto debe modificarse esta tendencia.

Cabe destacar que no se dio ninguna publicidad a este Comité y que sus aportaciones solo quedaron recogidas en el resumen de las sesiones publicada en la web del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Por otra parte, antes de que el Comité terminara con las sesiones de los expertos, el Consejo de Ministros aprobó el 27 de julio de 2012 el texto del Anteproyecto pasando a ser Proyecto de Ley para que fuera enviado a las Cortes Generales para su tramitación.

Por lo tanto cabe preguntarse por la utilidad de este comité, teniendo en cuenta que el Gobierno no esperó a que terminara su trabajo y plasmara sus

conclusiones en un informe. En este sentido, los expertos consultados para esta investigación coinciden en calificar la experiencia como “positiva” y “novedosa”, porque, según explicó Elisa de la Nuez, “para este tipo de proyectos [legislativos] no se suele llamar a ningún tipo de experto”. Para Emilio Guichot, no quedó claro sin embargo “qué modificaciones pudo tener en la ley final”, debido a que no se esperó a tener las conclusiones del Comité, y una vez que el texto se aprobó como Proyecto de Ley “acabaron de facto las sesiones de la Comisión de Expertos”.

José Luis Piñar fue muy crítico con el propio proceso de elaboración de la ley, debido a “la opacidad con la que se redactó”. Según este Catedrático en Derecho Administrativo, en ningún momento se pudo saber quién la estaba redactando y al dársela completamente escrita confesó que “no sabíamos qué capacidad teníamos de cambiar algo”. Por lo tanto, podía calificar el proceso en general como de “muy opaco”. Y con respecto a su intervención en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, se sintió “poco utilizado”, en cuanto que sus aportaciones no tuvieron mucho efecto de cambio en la ley final.

Como se puede apreciar en el desarrollo de las sesiones descrito en párrafos anteriores, los tres expertos consultados coinciden en aspectos importantes que debían incorporarse, en su opinión, al texto de la ley. Uno era el reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental de los ciudadanos y los sujetos obligados. Por otro lado, entre ellos tenían diferentes opiniones acerca del silencio negativo, la independencia y diseño del Consejo de la Transparencia y el procedimiento establecido para solicitar información pública.

Finalmente, todos los expertos consultados para la investigación coinciden plenamente en el hecho positivo de tener una ley de transparencia y acceso a la información, aunque cada uno aporta matices diferente sobre este hecho.

Emilio Guichot concluyó que la Ley 19/2013 es “plenamente homologable a los países de nuestro entorno”, aunque señaló que “podría haber ido más allá, como han hecho las leyes autonómicas, sobre todo en las materias sometidas a publicidad activa”. Por otra parte, tanto el procedimiento como el Consejo de la Transparencia, están “bien diseñados” y son “homologables”, a su juicio.

Elisa de la Nuez mantuvo la misma opinión desde el principio de la tramitación, a saber, que la Ley “se queda bastante corta, teniendo en cuenta que es una ley que llega tarde y se podía haber aprovechado la experiencia de otras normas. Era una ley que faltaba y era necesaria, pero podía haber sido más ambiciosa”.

José Luis Piñar, que desde el principio fue muy crítico con el borrador legislativo, coincidió con la opinión de Elisa de la Nuez. Pues siendo la antepenúltima ley que se aprobaba en la UE sobre transparencia, “debería haber sido más avanzada y vanguardista, y no que pareciera la primera que se hizo en Europa”. Esta percepción se debe a los aspectos como no reconocer el acceso como un derecho fundamental, las exenciones al acceso de información, el propio mecanismo de solicitud, sobre todo la configuración del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. “Nace de acuerdo a los estándares de hace 10 o 15 años y siento bastante nostalgia, porque yo creo que España, dentro de esos mapas que ahora hace todo el mundo en rojo, verde o amarillo, según si hay ley de transparencia o no, pues en un mapa de países con leyes de transparencia, estaremos entre los verdes, pero en un mapa de países de transparencia no. Porque somos un país con ley de transparencia, pero no un país transparente”.

Por su parte, Antonio Garrigues Walker también tuvo una valoración sobre la Ley 19/2013 en su comentario para esta investigación. En este sentido, el jurista español determinó que *“la nueva regulación legal no es, sin duda, perfecta, pero hay que darle la bienvenida. Es una ley moderna que ha tenido en cuenta experiencias en otros países y que tendrá que ir asumiendo muchas más demandas y requerimientos. Es, en definitiva, un buen primer paso”*. Además añadía que *“la transparencia se va a convertir en un derecho básico que irá ampliando permanentemente su campo de acción. Ese proceso podrá ser, según los países, más o menos lento, pero será inexorable. Yo tengo incluso la esperanza de que España se convierta en un ejemplo tanto a escala europea como mundial”*.

Cuando se les preguntó a los expertos por la proyección de futuro de la norma aprobada y su adecuación para devolver la confianza a la sociedad española tanto en las instituciones democráticas como en los responsables públicos, cada una de sus

aportaciones tuvo matices diferenciadores aunque en conjunto apuntaban todas en la misma dirección. Esto es, que la ley no es una herramienta mágica y poderosa que acabará con la corrupción, aunque es un paso hacia la cultura de la transparencia y de nuevos valores democráticos.

Por su parte, Emilio Guichot afirmó que “como todas las leyes, tendrá su modificación en el futuro”; pero que irían siempre en el sentido de “la ampliación en la información que se pone en internet, en el Portal de Transparencia, o en un caso, si se hace una reforma más integral, su reconocimiento como derecho fundamental, pero no creo que se vaya a dar ningún paso atrás”.

En este sentido, José Luis Piñar afirmó que gracias a la ley aprobada, a pesar de que la consideraba “mala”, había logrado que “la gente hable de transparencia, sobre todo desde las universidades”. Este hecho le parecía “muy importante”, porque desde la universidad “se va creando cultura de transparencia con los estudiantes”.

Por su parte, Elisa de la Nuez concluyó que “el hecho de tener aprobada una ley” no iba a cambiar la cultura política y administrativa de la noche a la mañana. “Es necesario un cambio de cultura y eso costará bastante”.

Finalmente Antonio Garrigues Walker reflexionó sobre *“el retraso que habrá que recuperar” con respecto a la transparencia en España, aunque es necesario tener claro que “no va a eliminar de golpe el fenómeno de la corrupción, pero va a facilitar sin duda la lucha contra este cáncer”*. Y continuó con la siguiente reflexión. *“Sólo este efecto justificaría la existencia de la ley pero la transparencia es por sí misma un valor sobre el que basar una nueva cultura democrática que acabe siendo fuente de virtudes cívicas que aseguren la convivencia y la estabilidad del sistema. Ahí reside fundamentalmente su importancia”*¹²⁴.

¹²⁴ Comentario de Antonio Garrigues Walker enviado por email a la investigadora para colaborar en esta tesis. Disponible el documento enviado en el Anexo II del CD.

Conclusiones del capítulo

Los hechos investigados para este capítulo, así como las declaraciones de los protagonistas políticos que tramitaron la ley y las opiniones de los expertos que fueron consultados por el Gobierno en calidad de asesores, determinan las siguientes conclusiones en torno a la Ley 19/2013 como respuesta del Gobierno español a las exigencias sociales, y su adecuación a los estándares internacionales sobre transparencia y acceso a la información:

- 1- La *Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* es el cumplimiento del compromiso político y electoral que el Partido Popular contrajo con la ciudadanía española en su campaña para las elecciones generales de 2011. En base a la propuesta que hizo el partido en su programa, se realizó posteriormente el borrador de la ley que, a su vez, tomó como embrión el Anteproyecto de ley realizado por el Presidente socialista José Luis Rodríguez Zapatero. Debido a las circunstancias políticas, éste no llegó a tramitarse en sede parlamentaria.

Por lo tanto, los principales rasgos de la Ley 19/2013 han sido determinados por el borrador que había elaborado el Gobierno anterior al de Mariano Rajoy, y por las características que el Partido Popular había descrito en su programa electoral para ganar las elecciones a las Cortes Generales en 2011.

Sin embargo, el resultado final de la norma incorpora los cambios sufridos por el texto legislativo en las diferentes fases por las que pasó –borrador, Anteproyecto y Proyecto- y a las diferentes opiniones a las que se sometió el contenido de la ley. Las principales modificaciones fueron la configuración del órgano regulador de la transparencia, para dotarlo de mayor independencia y representatividad; y la ampliación del sujeto obligado para incluir instituciones como la Casa del Rey, los partidos políticos, las organizaciones sindicales y empresariales, entre otras entidades con funciones públicas y democráticas.

- 2- Con respecto al derecho comparado con otras normas sobre transparencia y acceso a la información pública, la Ley 19/2013 no se puede considerar como progresista o innovadora, ni garantiza una protección adecuada al derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. En este sentido, cabe señalar que aquellos países con una cultura de transparencia y rendición de cuentas más larga que la española, por ejemplo Suecia, Gran Bretaña, Estados Unidos y países Latinoamericanos como Chile, Perú o México, tienen reconocido el acceso a la información pública como un derecho fundamental, mientras que en España se ha regulado en base al derecho administrativo. Independientemente de que se pueda considerar la condición de “ley ordinaria” como una norma “débil” o “inferior” frente a la condición orgánica, el hecho relevante es que en el entorno internacional ya se ha rebasado la barrera de concebir el acceso a la información pública como la relación entre la Administración y el ciudadano, y ha pasado a ser considerado como un derecho inherente a la condición humana dentro de las sociedades democráticas modernas, estables y evolucionadas.

En las llamadas “Sociedades de la Información”, con “autopistas” para transmitir datos en banda ancha y sin límites, la información pública ya no es considerada como propiedad del Estado, sino un bien del ciudadano gestionado por el Estado, quien está obligado a dárselo a su legítimo propietario cuando éste lo solicite. Por lo tanto, regular el acceso a la información en base a la relación de la Administración con el ciudadano, está considerado internacionalmente como una legislación menos avanzada y progresista con respecto a las garantías democráticas del Estado.

- 3- Las fuentes del Gobierno y el diputado Gómez de la Serna, representante del Grupo Popular que impulsó el Proyecto de Ley en el Congreso, explicaron que ni los expertos que comparecieron tanto en la Comisión Constitucional dentro del Parlamento, ni en el Comité de Expertos en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, se pusieron de acuerdo sobre el carácter fundamental del acceso a la información pública dentro de la Constitución Española de 1978. Por eso el

legislador determinó vincularlo al artículo 105 d) de la Carta magna española y, por lo tanto, dotarla de carácter ordinario.

Sin embargo, al igual que tribunales europeos e internacionales, como el de la ONU, han reconocido en una serie de sentencias que el acceso a la información está dentro del derecho fundamental de expresión y de información, expertos en derecho administrativo como Emilio Guichot y José Luis Piñar afirmaron que se podía haber reconducido el origen de la ley al artículo 20 de la Constitución Española, donde se reconoce el derecho fundamental de difundir y recibir información veraz.

Aunque las fuentes consultadas cercanas al Gobierno aseguraron que el motivo de no reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental se debió a la falta de unanimidad entre los expertos consultados, se deduce de los análisis realizados por doctores tanto en derecho español como internacional –Fernández Ramos, Pérez Monguió, Bertoni y Piñar- que dotar de carácter fundamental al acceso de la información implica que no es necesario desarrollarlo en una ley para que la persona lo ejerza. Por lo tanto, un derecho tan novedoso, considerado por el derecho internacional como “de tercera generación”, puesto que deriva de la calidad democrática de los Estados, necesita el respaldo de una tradición cultural sobre el principio a regular, en este caso sobre la transparencia.

El hecho de que la propia Constitución no recogiera explícitamente este derecho dentro de los fundamentales ha permitido al legislador –tanto al Gobierno socialista que realizó el primer borrador, como el ejecutivo actual que ha aprobado la ley- decidir sobre el carácter más básico o más amplio de la norma. Como se ha visto en el desarrollo de la tramitación, se ha decidido otorgarle el rango de una ley ordinaria.

- 4- Con respecto a la conclusión anterior se deduce que los poderes públicos y las entidades de la Administración todavía no han asimilado la transparencia como una responsabilidad inherente al desempeño de la función pública. En este sentido,

la Ley 19/2013 es una herramienta necesaria para obligar al cambio de mentalidad de los trabajadores de la Administración y, sobre todo, para los representantes políticos y públicos. Sobre este aspecto, cabe señalar que durante la tramitación de la ley en sede parlamentaria la presión social fue determinante para que se incluyeran las principales modificaciones en el sujeto obligado. De lo contrario, muchas de las instituciones que actualmente están sometidas al principio de publicidad activa –Partidos Políticos, Casa Real, Banco de España, etc.– estarían actuando “de buena voluntad” al publicar a través de sus páginas web la información relevante.

Aunque el principio de transparencia no deja de tener un carácter voluntario, resultaba determinante que la Ley 19/2013 fuera lo más amplia posible en el sujeto obligado para forzar a las instituciones, sobre todo aquellas que más credibilidad han perdido en las últimas décadas por su reputación de opacidad. En este sentido, los escándalos de corrupción destapados durante la tramitación parlamentaria de la ley, así como el debate paralelo de la sociedad acerca de la adecuación de la norma para evitar y corregir las malas prácticas, fueron hechos determinantes para incluir aquellos sujetos que en el primer borrador se quedaron fuera. Sin embargo, el legislador podía haber sido más ambicioso, incluyendo al Poder Ejecutivo en el escrutinio de la sociedad.

De esta manera, el que las entidades que componen el Gobierno de la Nación están exentas de la obligación de la publicidad activa o de dar información a los ciudadanos que lo soliciten, dejando a un acto de buena voluntad por parte de estas entidades el hecho de que quieran cumplir con estos principios de actuación. Y aunque es cierto que una ley aprobada no va a convertir a las instituciones del Estado español en transparentes, sí hubiera sido conveniente haber abarcado todo el ámbito estatal a fin de garantizar una regeneración democrática integral.

- 5- Siguiendo en la línea sobre el carácter voluntario de la transparencia de algunas instituciones administrativas y democráticas, otra de las conclusiones que se deduce de la norma aprobada es que el legislador vincula la transparencia y el

buen gobierno claramente al carácter económico de la función pública. Esto quiere decir que la información que deben publicar los sujetos obligados mayoritariamente concierne a la información económica sobre la gestión de los recursos públicos, de la misma manera que el buen gobierno responde a una serie de directrices de buenas prácticas destinadas a evitar el enriquecimiento personal de los altos cargos de la Administración del Estado. La relevancia de la parte económica es tan clara que el incumplimiento con la obligación de publicidad activa o de negación de acceso a la información no conlleva ningún tipo de sanción según la norma estatal, mientras que en la parte de buen gobierno se han reconocido y tipificado una serie de infracciones, con sus sanciones correspondientes, para el incumplimiento tanto en materia de “conflicto de intereses”, como en la “gestión económico- presupuestaria”. Por lo tanto, se reconoce que el mayor delito registrado dentro de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno está vinculado al incumplimiento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria.

En este sentido, cabe destacar que además de evitar la corrupción, la transparencia es un principio que permite a los ciudadanos confiar en el desempeño de las funciones y la responsabilidad de personas con cargos públicos. Por lo tanto, el distanciamiento y el descrédito generalizado en la clase política española se debe no solo a la corrupción económica, sino también a la corrupción política en cuanto que las relaciones de camaradería, servilismo y familiares, que han sido criterio suficiente para nombrar a determinadas personas en un cargo de responsabilidad sin tener la formación, conocimientos, experiencia, ni aptitudes necesarias para ocupar y ejercer dicho puesto. Sin embargo, este tipo de información está muy vinculada a los datos personales, por lo que según está configurada la norma aprobada, el ciudadano no tiene ninguna garantía de acceso a este tipo de información e, incluso, puede ser censurado según los límites de la Ley 19/2013.

Por otra parte, se limita la eficacia y la eficiencia de la gestión pública únicamente al ajuste económico, lo que supone vincular la evaluación de la buena gestión a contener el gasto y el despilfarro de los fondos públicos. La utilidad de las políticas

públicas y el cumplimiento de sus objetivos no se reconocen como buen gobierno, de manera que no se incentivan las buenas prácticas, sino que solo se vigila y castiga el comportamiento de los altos cargos de la Administración como gestores económicos.

Finalmente, en el entorno internacional se ha podido comprobar que el principio de buen gobierno no se ha vinculado a la transparencia y el acceso a la información, incluso en normas que han sido aprobadas o reformadas durante la última década -2005/2015-. Sin embargo, las sociedades con una cultura de transparencia más desarrollada que la española, muestran una importante preocupación e interés por garantizar el buen gobierno, lo que las ha llevado a crear organismos de supervisión y evaluación tanto de la gestión pública, como de la conducta ética de los altos cargos y funcionarios del Estado en el desempeño de sus funciones.

- 6- En cuanto a la elaboración y tramitación parlamentaria de la Ley 19/2013, ha quedado comprobado que ha supuesto un hito para la sociedad española, tanto por la materia regulada, como por el procedimiento y la actitud de los grupos parlamentarios. Esto se debe a que por primera vez, a nivel nacional se promovió la participación ciudadana gracias a la consulta pública impulsada desde la Presidencia del Gobierno. Aunque como apuntaron diferentes representantes políticos y de la sociedad civil, los mecanismos y los tiempos de consulta deberían haberse hecho mejor, con mayor transparencia, evaluando las aportaciones hechas al Proyecto de ley y mayor nivel de interacción con los participantes de la consulta.

Por otra parte, también fue la primera vez que el Gobierno consultó a una serie de expertos en materias relacionadas con el derecho y los principios que se iban a regular. En este sentido, cabe destacar que el criterio y la convocatoria de los expertos era manifiestamente mejorable, puesto que la experiencia de algunos de los miembros del Comité no era la más adecuada para asesorar en la regulación del principio de la transparencia, mientras que otras personas más adecuadas, por su

desarrollo profesional y conocimiento de la transparencia a nivel internacional, no fueron tenidas en cuenta.

En cuanto a los grupos parlamentarios, cabe destacar la intención del partido de Gobierno para lograr el acuerdo mayoritario de las cámaras para aprobar la ley, aunque finalmente no se pudo alcanzar el acuerdo mayoritario por cuestiones políticas y estrategias de partidos. Sin embargo, es relevante la actitud de todos los partidos que se volcaron y trabajaron conjuntamente, esforzándose en llegar a puntos de acuerdo para lograr una ley de todos y para todos. Finalmente, las estrategias políticas prevalecieron por encima del interés de la norma, una práctica habitual en el procedimiento legislativo. Aunque, tras consultar numerosas fuentes, parece que el consenso político alcanzado servirá para que la ley aprobada prevalezca en la legislación española, tal y como ha sido redactada en la actualidad. Según los resultados de las próximas elecciones generales, puede que la ley sea modificada en los aspectos más controvertidos y criticados, con el fin de que se amplíen sus garantías, pero parece más una suposición que una aseveración, según las fuentes consultadas para la investigación.

- 7- Como conclusión final de este capítulo, se ha llegado a determinar que la Ley 19/2013 es la respuesta a una necesidad de la sociedad española, para seguir considerándose una democracia moderna y evolucionada. La ausencia de ley de transparencia dentro de los Estados miembro de la Unión Europea era una “anomalía” que solo se ha tenido interés en ser subsana cuando el sistema democrático ha sido cuestionado y puesto en peligro por la crítica social.

Sin embargo, el hecho de tener esta ley dentro del marco jurídico español ha abierto un nuevo debate para los diferentes actores de la sociedad. En este sentido, cabe señalar que para la opinión pública y la sociedad civil las medidas recogidas en la ley sobre transparencia y acceso a la información son insuficientes y demasiado básicas para una norma aprobada en 2013.

Los expertos consultados por el gobierno han sido críticos con la ley debido a la ambigüedad de la misma. La razón es que no ha permitido avanzar como garantía de uno de los derechos fundamental dentro de las democracias avanzadas, mientras que como principio regulador del derecho administrativo, las obligaciones que establece para la Administración del Estado suponen un importante reto de apertura y de cambio en la atención al ciudadano. Éste pasa de ser un actor pasivo del servicio administrativo a ser un sujeto exigente con derechos garantizados ante el funcionario.

Finalmente, por parte de los actores políticos, quienes desde el principio consideraron la regulación de la transparencia y el acceso a la información como un principio regulador de la relación del ciudadano con la Administración, se vieron obligados a modificar determinados aspectos de la norma debido a la presión de la opinión pública. De ello resultó una norma a medio camino entre la garantía de los derechos democráticos de los ciudadanos y una herramienta para mejorar el funcionamiento de las entidades públicas, en general, y de algunas instituciones democráticas, en particular.

En definitiva, todos los actores de este proceso: políticos, expertos, agentes sociales y opinión pública están de acuerdo en el hecho positivo de tener aprobada una ley de transparencia, aunque difieren ampliamente en la capacidad de la norma para mejorar las deficiencias democráticas y la relación con la Administración. En este sentido, cabe señalar que la ley aprobada supone un cambio de estado para la sociedad española. De “No tener ley de transparencia” se ha pasado a “tener ley de transparencia”. Sin embargo, el objetivo deseado para la sociedad española de convertirse en una “sociedad transparente”, además de una norma que regule la transparencia y garantice el derecho a la información, es necesaria la voluntad de los responsables públicos y políticos para cambiar la mentalidad acerca de la posesión, divulgación y utilidad de la información pública, así como la práctica por parte de los ciudadanos para solicitarla, usarla y tomar decisiones en base a ella.

Capítulo 4

El Tribunal de Cuentas

1. Introducción: El órgano fiscalizador de la Administración Pública española

El Tribunal de Cuentas es el órgano fiscalizador supremo de la contabilidad del Estado español que, según la documentación¹²⁵ legislativa que se conserva, lleva existiendo desde la Edad Media. Antes de que España se organizara administrativamente como Estado moderno, ya existía una figura dentro del Reino encargada de fiscalizar las cuentas del monarca, aunque sus funciones han ido cambiando con el paso del tiempo y de las necesidades de los diferentes sistemas de gobierno. Sobre este aspecto cabe señalar que las primeras menciones sobre este organismo dentro de las leyes medievales, hacen referencia a la figura del Contador Mayor, un cargo desempeñado por dos o tres personas de confianza del rey, que se encargaba de llevar las cuentas de la corte y de la familia real.

A medida que el reino español fue modificando su estructura y se convirtió en un imperio de ultramar, la figura del Contador tuvo que adaptarse a las nuevas necesidades de recaudación de impuestos y fiscalización de las relaciones comerciales. El nuevo Estado español producía y percibía grandes cantidades de dinero y riquezas de sus colonias, pero a su vez mantenía un gasto muy elevado para mantener los territorios bajo su dominio. Este constante flujo de dinero que mantenía la maquinaria militar y comercial española, precisaba de un control eficaz sobre las cuentas del Estado. Sin embargo, las funciones de los Contadores, como del posterior Tribunal, siempre estuvieron cuestionadas, sobre todo por la limitación de medios y herramientas para vigilar la trayectoria del dinero destinado a las arcas del Estado, puesto que no llegaban siempre a su destino.

¹²⁵ *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, Decretos, Instrucciones y Reglamentos, expedidos para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas desde el reinado del señor Don Juan II hasta el día.* Presentación por D. Francisco Tomás y Valiente. Madrid en la Imprenta Real. 1829.

Actualmente persiste la preocupación por controlar el cauce de las cuentas públicas por parte del Gobierno de la Nación, sobre todo desde que se inició la crisis económica en España en 2008. En este sentido, el barómetro del CIS, de abril de 2015, reveló que después del paro, los ciudadanos consideran como principales problemas del país la corrupción y el fraude, los problemas económicos y los políticos españoles.

Cuando España se convirtió en un sistema democrático en 1978, se determinó que la financiación de los partidos políticos fuera privada con limitaciones -Ley orgánica 3/1978-. Posteriormente, con la aprobación de la Ley 8/2007 que sustituyó a la anterior, se adoptó un sistema mixto de financiación privada y pública persiguiendo un doble objetivo: garantizar la igualdad de oportunidad de los ciudadanos para ejercer la política; y evitar la influencia los intereses privados a través del apoyo económico en las carreras políticas. De esta manera, la figura del Tribunal de Cuentas se convirtió en el principal aval de la buena gestión de las instituciones democráticas y, sobre todo, del sector político español.

Como consecuencia de lo anterior, asegurar la eficacia y el óptimo funcionamiento del órgano fiscalizador es un tema prioritario para luchar contra la crisis y la desafección política que existe en la sociedad española. Sin embargo, dentro del Tribunal de Cuentas se han hecho pocos cambios desde el inicio de la crisis económica y política, salvo el nombramiento del Presidente del Pleno y de los Consejeros en 2012.

En este sentido, cabe mencionar el discurso renovador del actual Presidente del Tribunal, Ramón Álvarez de Miranda, quien en su primera comparecencia en la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal¹²⁶, se comprometió a agilizar el funcionamiento del organismo y mejorar los tiempos de publicación de los informes de fiscalización. Un compromiso que se ha cumplido hasta la fecha, a pesar de las limitaciones del Tribunal. Sobre este aspecto, Álvarez de Miranda ha reconocido reiteradamente los escasos medios del organismo para atender todas sus competencias de manera ágil y eficaz, llegando a solicitar en la Comisión Mixta del

¹²⁶ Diario de sesiones de las Cortes Generales, X Legislatura, Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, número 149, 28 de abril de 2015. Página 9.

Congreso de los Diputados que doten al Tribunal del “doble o triple de medios”¹²⁷ con el fin de prevenir y detectar las prácticas irregulares, en referencia a la financiación ilegal de los partidos políticos.

Puesto que el Tribunal de Cuentas ha sido, hasta la aprobación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, el principal medio para supervisar y garantizar la buena gestión y administración de los recursos públicos del Estado español, es necesario conocer la trayectoria y situación actual de este organismo dentro del discurso de la transparencia. De este modo, cabe investigar el funcionamiento y las responsabilidades de este organismo como elemento fundamental de la transparencia de las entidades públicas según los parámetros establecidos por la Ley 19/2013 –en relación con la publicidad activa de la información económica-, así como las acciones informativas del propio Tribunal de Cuentas para determinar su compromiso y voluntad de transparencia.

2. Antecedentes históricos

A lo largo de diez siglos de existencia (según las fechas de la documentación¹²⁸ que ha regulado el funcionamiento de este órgano), la figura del Tribunal ha evolucionado hasta convertirse en la institución que se conoce actualmente. Su devenir siempre ha estado ligado a las necesidades del Estado español según las circunstancias que caracterizaron a cada época. Este hecho ha provocado numerosas modificaciones en la normativa del Tribunal, afectando siempre a su funcionamiento, al número de miembros que lo han compuesto e, incluso, se ha modificado el propio estatus del órgano fiscalizador.

¹²⁷ Diario de sesiones de las Cortes Generales, X Legislatura, Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, número 32, 25 de septiembre de 2012. Página 8

¹²⁸ La primera ordenanza sobre la Contaduría mayor de Cuentas, data de 1437. “*Dadas á la Contaduría mayor de Cuentas por el Rey D. Juan II en 2 de Noviembre de 1437 y en 30 de septiembre de 1442*”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*

➤ *Contadores Mayores (Edad Media):*

Durante la baja Edad Media existieron dos oficiales Contadores Mayores. No tenían autonomía dentro de la estructura administrativa, así que dependieron de otros cargos superiores hasta 1374. En esta fecha, los oficiales Contadores Mayores ganaron en responsabilidad y pasaron a depender directamente del control del rey.

Según la documentación legal que se conserva, en 1437 el rey Juan II de Trastámara promulgó la primera norma que reguló las funciones de los Contadores Mayores. También creó la Casa de Cuentas, ubicada en Valladolid, y les encomendó las responsabilidades más técnicas de la hacienda real. En esa época, España no existía como unidad estatal, por lo que resultaba muy complicado recaudar los impuestos para el Rey Juan II y, más aún, llevar las cuentas de la Corona de forma ordenada y actualizada.

A partir de esta primera normativa, se promulgaron otras nuevas para ampliar las acciones de los Contadores Mayores. De esta manera, se les encargó que reclamaran las deudas de los impuestos para las arcas reales, ejercieran de jueces en los pleitos económicos, impusieran multas y sanciones, a la vez que llevaban los libros de cuentas de la Casa Real.

Durante el reinado de los Reyes Católicos, Isabel y Fernando, crecieron las responsabilidades de los Contadores Mayores, con el fin de corregir los atrasos de pago que había en las cuentas de Castilla¹²⁹. También hay que destacar algunas circunstancias del contexto histórico, ya que provocaron importantes cambios en la estructura de la administración estatal. Por un lado se unificaron Castilla y Aragón, y se inició el tránsito hacia la economía renacentista, gracias a la aparición de los órganos legislativos y judiciales, abandonando el modelo feudal. Por otra parte, en 1492 se descubrió América, que en los siguientes años, se convertiría en un verdadero quebradero de cabeza para la Corona española, a la hora de administrar la recaudación fiscal en las colonias amerindias.

¹²⁹ Ordenanzas “Dadas de los Reyes Católicos Don Fernando y Doña Isabel en 9 de enero de 1478”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*.

➤ *La Contaduría Mayor (Edad Moderna)*

A pesar de las riquezas que se importaron desde las Américas, Felipe II declaró la primera bancarrota de España en 1558, debido al descontrol financiero y al elevado coste de manutención del ejército español, desplegado por las distintas guerras europeas, y por el coste de la Armada naval, que debía proteger a las flotas comerciales tanto de los piratas y bucaneros, como de las potencias europeas en guerra con España. La economía española no se recuperó a lo largo de aquella época, de hecho, el Estado siguió con una deuda imposible de sostener, a pesar de gravar nuevos impuestos tanto en la metrópolis como en las colonias; pero esta medida provocó que incrementaran las prácticas de contrabando en el comercio.

En 1561¹³⁰ se promulgaron nuevas ordenanzas, la Corte Real se instaló en los Reales Alcázares de Madrid, y en la primera planta del mismo edificio se incorporó la Contaduría Mayor de Cuentas. Posteriormente, pasó a ser denominada como Contadurías Mayores de Hacienda y Cuentas y se estipuló que dependiera del recién creado Consejo de Hacienda.

En 1602¹³¹, Felipe III prohibió, por una ordenanza, que los oficiales de Hacienda tuvieran dos oficios y trato directo con empresarios y comerciantes. Con esta medida se intentó agilizar el rendimiento de los funcionarios y, también, se quiso asegurar la imparcialidad del cargo que desempeñaban. Por otro lado, para intentar controlar las cuentas de la Real Hacienda en las colonias americanas, se crearon los Tribunales de Cuentas en Indias de Méjico, Bogotá y Santa Fe, para que vigilaran las cuentas y la acuñación de la moneda. De este modo, la casa dónde se fabricaba el dinero, también acogía a los funcionarios de este Tribunal.

¹³⁰ Ordenanzas “Dadas por el Rey Don Felipe II en 20 de agosto de 1569” y “Otras dadas por el Rey Don Felipe en 20 de noviembre de 1593”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*

¹³¹ Ordenanzas “Dadas por el Rey Don Felipe III en 26 de octubre de 1602”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*

Con la llegada de los Borbones al trono español, Felipe V¹³² dictó un nuevo decreto para hacer más eficiente el funcionamiento de la Administración y recortar gastos, lo que supuso la reducción del número de ministros y se creó una nueva planta del Consejo de Hacienda y la Contaduría Mayor de Cuentas. En esta ambiciosa reforma, se modificaron las competencias y funciones de los Consejos de Hacienda, a la vez que se creó una Contaduría General Fiscal para Dirección y Gobierno de la Contaduría Mayor. Sin embargo, en 1713¹³³, mediante una Real Cédula, se restablecieron las funciones de llevar las cuentas al Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas y se remarcó su labor consultiva.

Durante el reinado de Carlos III¹³⁴, se llevaron a cabo nuevas reformas y tuvo lugar uno de los enfrentamientos de la Hacienda Real con el clero, quien vio limitado su poder. Gracias al trabajo del Tribunal de Cuentas, se destapó una serie de abusos por parte del clero en las colonias de las Indias; la orden de los Jesuitas fue expulsada de las colonias por las abusivas cargas fiscales que imponía sobre la población indígena.

➤ *Tribunal de Cuentas del Reino (Edad Contemporánea)*

Otro momento transcendental del Tribunal fue bajo la conquista de Napoleón. El emperador francés nombró como rey de España a su hermano José Bonaparte, quién tras asumir el cargo, privó a los Ministros y Contadores del Tribunal de Cuentas de sus salarios. De esta manera, el Tribunal dejó de funcionar y no se contabilizaron los bienes patrimoniales, los cuales pudieron ser expoliados por el gobierno intruso.

Cuando se reunieron las Cortes Constituyentes en Cádiz y elaboraron de la Constitución de 1812, se determinó que el Tribunal de Cuentas¹³⁵ fuera el Tribunal Supremo sobre los temas de Hacienda, y debía rendir cuentas ante las Cortes, restando

¹³² “Decreto del Sr. Rey Don Felipe V sobre nueva planta del Consejo de Hacienda y Contaduría mayor de Cuentas, 25 de Febrero de 1701”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*.

¹³³ “Decreto del mismo Sr. Rey (Felipe V) en 10 de noviembre de 1713”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*.

¹³⁴ “Reglamento del Tribunal de Contaduría mayor de Cuentas, dado por el Sr. Don Carlos III en 6 de mayo de 1761”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*.

¹³⁵ “Instrucción dada para el gobierno de la Contaduría mayor en 30 de junio de 1820”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*.

el poder absoluto del rey Fernando VII. Sin embargo, con el golpe de estado que promovió el propio monarca, para recobrar el poder absoluto, en 1816 el Tribunal de Cuentas¹³⁶ también volvió a depender del Consejo de Hacienda, a la vez que se elaboró un nuevo reglamento que redujo el número de miembros del Tribunal y la Contaduría Mayor de Cuentas.

En los siguientes años se produjeron numerosos cambios. Fernando VII recuperó el poder absoluto y la independencia del Tribunal de Cuentas se vio afectada. Con la muerte del rey y el periodo de regencia de María Cristina, quien pactó con los liberales para asegurar la sucesión de su hija Isabel (futura Isabel II), se promovieron nuevas reformas económicas, entre ellas las primeras “Desamortizaciones de Mendizábal”, que fueron supervisadas por el Tribunal de Cuentas; durante las segundas desamortizaciones, se encargó de supervisar las compensaciones de las Cajas, por los bienes que perdió la Iglesia.

Ya con Isabel II en el trono, se aprobó una Real Orden que determinó la estructura y funcionamiento del Ministerio de Hacienda y, de forma permanente, el Tribunal de Cuentas fue vinculado dentro de la Dirección General de lo Contencioso, dentro de dicho Ministerio. Sin embargo, un año más tarde, en agosto de 1851, se aprobó la ley orgánica que denominó al tribunal como Tribunal de Cuentas del Reino y le otorgó un nuevo funcionamiento, dentro del marco legal de la Administración y la Contabilidad.

El reinado de Isabel II también fue una época convulsa, llena de cambios políticos y económicos que sacudieron el funcionamiento del Tribunal. En 1870, con el cambio de monarquía (se eligió a Amadeo I de Saboya para ocupar el trono español), se aprobó una nueva ley orgánica que otorgaba al Tribunal de Cuentas la categoría de “tribunal supremo”, a la vez que se describieron los requisitos que debían cumplir aquellas personas que aspirasen tanto al cargo de presidente, como de ministro del Tribunal. También se aprobó que restituyeran los Tribunales Territoriales de Cuentas para controlar la fiscalización de las provincias de ultramar, Filipinas y Cuba. Aunque,

¹³⁶ “Real orden de 14 de Marzo de 1816, fijando el número de individuos del Tribunal y Contaduría mayor de Cuentas”. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*.

una década más tarde, esos tribunales sufrieron varios cambios: primero fueron sustituidos por una Sala Especial de Gran Antilla, Puerto Rico y Filipinas, ubicadas dentro del propio Tribunal de Cuentas del Reino; y, posteriormente, en 1892, esas Salas Especiales fueron unificadas en una sola, llamada Sala de Ultramar. Finalmente, tras la independización de las últimas colonias (primero fue Cuba, seguida por Puerto Rico y Filipinas), esta Sala de Ultramar fue eliminada.

Con la restauración de la monarquía de los Borbones, Alfonso XIII, promulgó nuevos decretos por los cuales la estructura del Tribunal y sus funciones, volvieron a sufrir cambios. En un intento de ahorrar costes, se unificó en un solo órgano el Tribunal de Cuentas, la Intervención del Estado, la Intervención Civil de Guerra y Marina, y el Protectorado de España en Marruecos. Del mismo modo, el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública fue nombrado como el organismo superior Fiscal de la nación, como había sido en 1718.

Hasta 1930, el Tribunal de Cuentas no recuperó sus funciones y las de la Intervención General de la Hacienda Pública; sin embargo, con la proclamación de la Segunda República, se cambió el nombre del Tribunal por el de “Tribunal de Cuentas de la República”. La nueva constitución determinó que las cuentas debían rendirse anualmente y que el Tribunal informaría a la Cortes de cualquier infracción. Según la nueva ley orgánica que se aprobó en 1934, el Tribunal de Cuentas de la República era el órgano fiscalizador de la gestión económica, con jurisdicción especial y privativa. Tuvo categoría de órgano Supremo y contra sus ejecuciones no había posibilidad de poner ningún recurso.

También se creó un nuevo reglamento de funcionamiento para el Tribunal de Cuentas en 1935, que debido a las circunstancias socio-políticas que le siguieron (Guerra Civil y dictadura militar), no entró en vigor hasta 1967.

Tribunal de Cuentas (Dictadura y democracia)

A pesar de la Guerra Civil que estalló en 1936, el Tribunal siguió adelante con sus funciones fiscalizadoras hasta 1938. Un año más tarde, cuando se inició el gobierno del general Franco, se aprobaron nuevas normas para el Tribunal de Cuentas, entre

ellas se declaró la reorganización del Tribunal. Algunos de sus funcionarios fueron enviados al Ministerio de Hacienda, a la vez que se determinó que el órgano fiscalizador dependiera del Jefe de Estado y de las Cortes Orgánicas, hasta que la ley orgánica de 1967 declaró la independencia del Tribunal para ejercer su función fiscalizadora.

Con el cambio de régimen político y la aprobación en referéndum de la Constitución Española en 1978, actualmente vigente, el Tribunal de Cuentas está considerado como un órgano constitucional y, según el artículo 136 de la carta magna, se le atribuye las siguientes funciones: *“es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.*

2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste.

El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que a su juicio, se hubiere incurrido.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces.

4. Una ley orgánica regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas.”

Así mismo, siendo Juan Carlos I el rey de España, se aprobó la ley orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas, que fue la primera ley democrática tras el régimen dictatorial y, además, la primera norma constitucional.

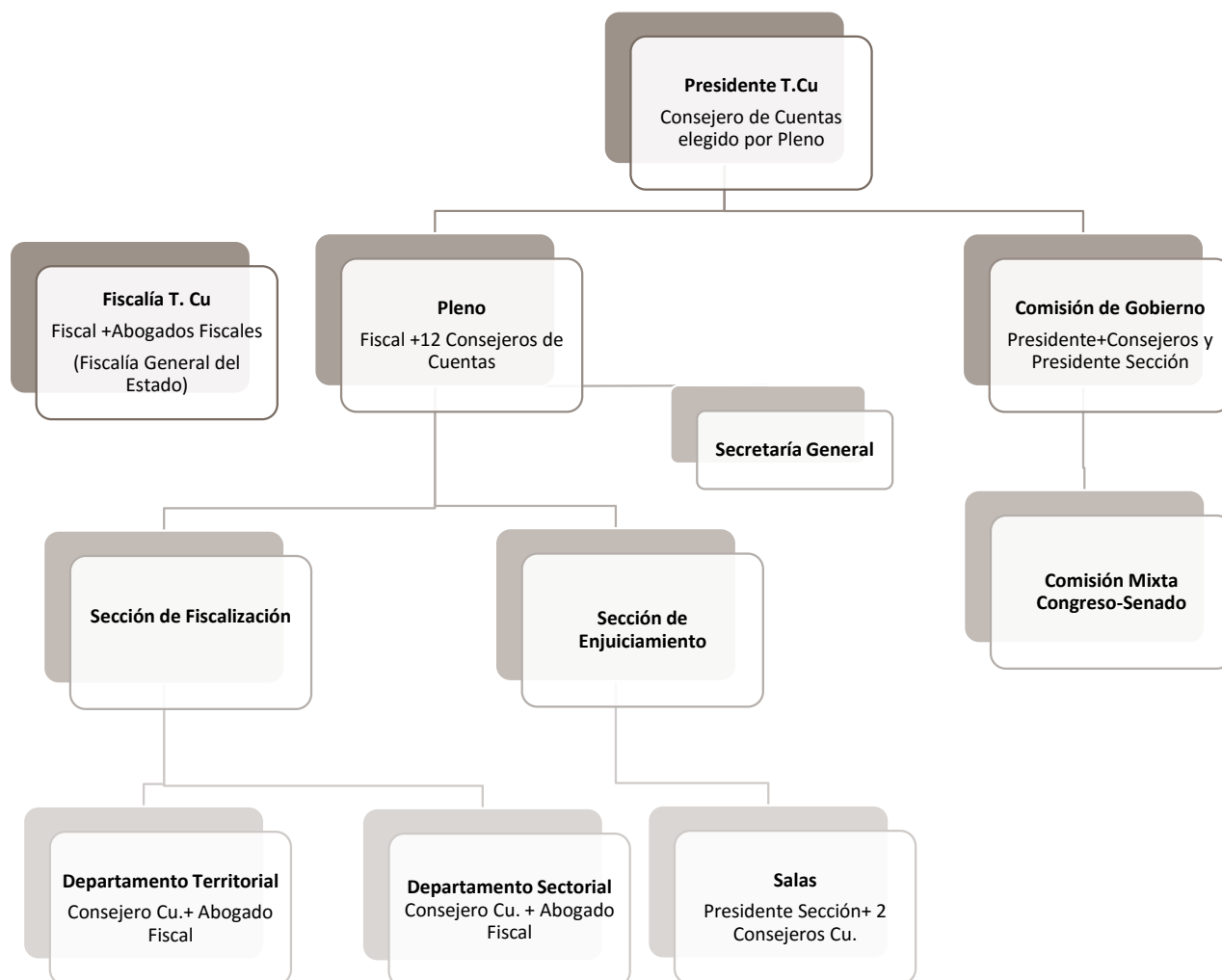
Seis años más tarde, se aprobó la ley 7/1988 sobre el Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Siendo ambas normas vigentes y por las que se rige actualmente el máximo órgano fiscalizador de las cuentas estatales españolas.

3. Estructura y departamentos del Tribunal de Cuentas

La primera norma que se aprobó, la Ley Orgánica 2/1982, regula las competencias, la organización y el funcionamiento del Tribunal de Cuentas de forma general. La segunda Ley, 7/1988, establece con más detalle las atribuciones de los órganos internos del Tribunal, la estructura de los Departamentos de Fiscalización, los actos generales de los órganos de apoyo y el procedimiento del Estatuto de los Consejeros de Cuentas. En este último aspecto, la ley 7/ 1988 profundiza sobre los procedimientos para elegir al Presidente del Tribunal y a los Presidentes de Sección, además de exponer cuáles son sus deberes, derechos, situaciones y responsabilidades.

En estas normas se establece que la jurisdicción del Tribunal se extiende a todo el territorio español y que depende directamente de las Cortes General. También se garantiza la plena independencia para realizar su labor fiscalizadora, como su sometimiento al ordenamiento jurídico para ejercer sus funciones.

Para comprender mejor el funcionamiento del Tribunal de Cuentas, es importante visualizar el organigrama que se desprende de ambas leyes, ya que en su página web no se facilita ningún esquema gráfico. Según la relación de poder que se describe en la ley Orgánica, el organigrama del Tribunal sería el siguiente:



➤ **El Presidente del Tribunal.** Es uno de los doce Consejeros de Cuentas que forman el Pleno del Tribunal. Es elegido por la mayoría absoluta de los Consejeros, después de votar en secreto, el mismo día de la toma de posesión. El periodo de presidencia dura tres años.

Las funciones que desempeña están dirigidas a coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos del Tribunal. De esta manera, el Presidente convoca y preside tanto el Pleno, como la Comisión de Gobierno. Es el jefe superior del personal al servicio del Tribunal, por lo cual designa a los nuevos miembros, convoca las pruebas selectivas, tiene potestad disciplinaria

en el caso de las faltas graves, comunica a las Cortes Generales las vacantes de Consejeros de Cuentas y dispone los gastos propios del Tribunal para la contratación de obras, bienes, suministros y demás necesidades de la institución para su funcionamiento.

➤ El **Pleno**. Está compuesto por el Presidente, los once Consejeros de Cuentas restantes y el Fiscal. Su principal función es fiscalizar las cuentas públicas. De este modo, el Pleno es el órgano que aprueba el programa de fiscalizaciones que se realizan cada año y, también, es el encargado de elevar dicho programa a la Comisión Mixta Congreso-Senado. De esta función, también se desprenden la aprobación, tanto de las Memorias e Informes (resultados de los procesos de fiscalización), como de las medidas propuestas para mejorar la gestión económico-financiera del sector público, en los casos que sean necesarios. Además, el Pleno tiene el deber de conocer las cuestiones sobre responsabilidades contables de otros organismos con rango inferior, y de enviarlas a la Sección de Enjuiciamiento.

Por otro lado, desempeña funciones organizativas, entre las que destacan la distribución departamental de la Sección de Fiscalización, y la creación de Salas de la Sección de Enjuiciamiento. También es quien aprueba el Anteproyecto del Presupuesto del Tribunal, elige o remueve al Secretario general, al Interventor, al Director y los Adjuntos del Gabinete Técnico, y es responsable de iniciar el proceso de incapacidad, incompatibilidad o incumplimiento grave de los deberes de los Consejeros de Cuentas, entre otras acciones de la misma naturaleza.

Otro aspecto a subrayar, son las características propias de las reuniones del Pleno: deben celebrarse, como mínimo, una vez al mes, previa convocatoria del presidente; el quórum se alcanza con dos tercios de los miembros y los acuerdos se validarán con la mayoría; las deliberaciones del Pleno son reservadas y secretas, y sólo pueden ser objeto de acuerdos, los asuntos incluidos en el orden del día. Por último, el Secretario General, en calidad de secretario del Pleno, tiene voz, pero no voto, y es responsable de redactar las actas de cada reunión, dejando constancia del resultado de las deliberaciones,

los acuerdos adoptados y los votos en contra de los Consejeros y el Fiscal, en los casos pertinentes.

➤ **La Comisión de Gobierno.** Está compuesta por el Presidente del Tribunal más los Presidentes de cada Sección. Una de sus principales competencias es mantener la relación permanente con las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. El resto de sus funciones están dirigidas a apoyar al Pleno en la organización y la distribución del trabajo de órganos inferiores. De hecho, ejerce las facultades, en materia de personal, que estén atribuidas específicamente al Pleno, al Presidente o a Órganos de la Administración del Estado. En este sentido, la Comisión propone al Pleno elegir, o remover, al Secretario General, al Interventor, al Director y a los Adjuntos del Gabinete Técnico. Aprueba las bases de los concursos para seleccionar a los Funcionarios del Tribunal, sugiere al Presidente la designación de miembros para los Tribunales calificadores, además de proponer al Pleno las relaciones de puestos de trabajo y sus modificaciones, y es el órgano que otorga las autorizaciones para la contratación de obras, bienes y servicios para el funcionamiento del Tribunal.

➤ **La Sección de Fiscalización.** Está compuesta por el Presidente de la Sección y por los Consejeros de Cuentas que dirigen los departamentos sectoriales y territoriales, en los que se distribuye la Sección. El Presidente de la Sección es elegido por el Pleno en la misma sesión y por el mismo procedimiento que se sigue para elegir al Presidente de Tribunal, de hecho, ambas elecciones se hacen a continuación la una de la otra.

Los Departamentos Sectoriales, para garantizar la máxima eficiencia, se acomodarán a las grandes áreas de la actividad económico-financiera del sector público. Por otro lado, los Departamentos Territoriales se encargan de la fiscalización de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. Con el fin de mejorar la “racionalización” y especialización de su labor, los

departamentos se estructuran en Unidades Técnicas, que podrán subdividirse y contar con personal técnico, administrativo y auxiliar.

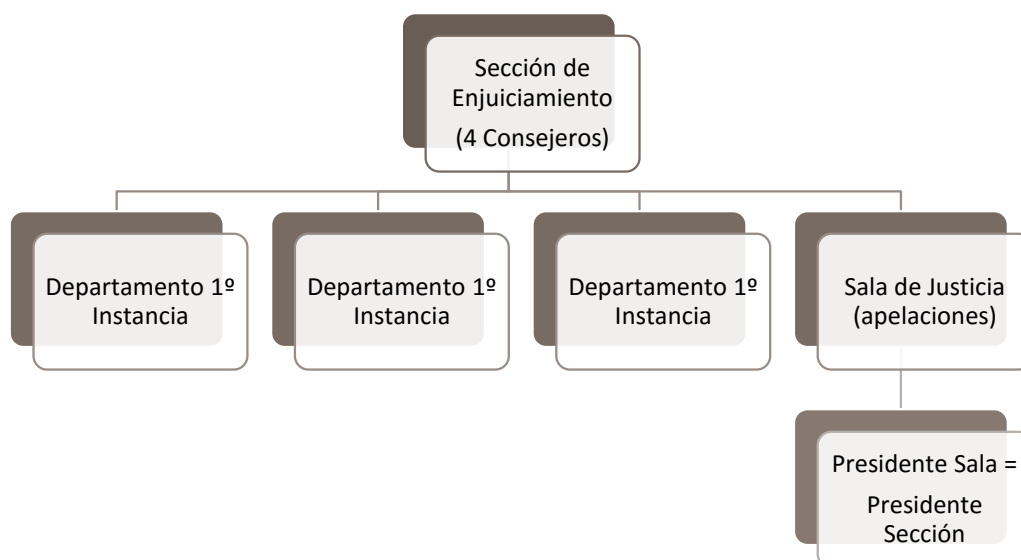
La principal competencia de la Sección de Fiscalización, es verificar la contabilidad de las Entidades del Sector Público, examinar y comprobar las cuentas que han de someterse a la fiscalización del Tribunal, y tramitar todos los procedimientos necesarios de acuerdo con el plan fiscalizador aprobado por el Pleno.



➤ **La Sección de Enjuiciamiento.** Está compuesta por el Presidente de la Sección y los Consejeros de Cuentas adscritos a las Salas del Tribunal. A su vez, cada Sala está formada por el Presidente de la Sección, dos Consejeros y el personal destinado a la Secretaría de la Sala. También forma parte de la estructura organizativa de la Sección, la Unidad Administrativa, cuya función es llevar a cabo la tramitación y vigilancia de las actuaciones instructoras antes de exigir las responsabilidades contables. La elección del Presidente de la Sección de Enjuiciamiento es igual a la que se sigue para elegir al Presidente de Tribunal y al presidente de la Sección de Fiscalización.

La principal función de esta Sección es la jurisdiccional, pero también está a cargo de preparar la Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal y formular la propuesta al Pleno; someter al Pleno las modificaciones que deban hacerse en la estructura de la Sección, o la creación de Salas, si el

número de casos lo requiere y sentar los criterios con arreglo a los cuales deba efectuarse el reparto de asuntos en las Salas y entre los Consejeros de la propia Sección.



➤ **Los Consejeros de Cuentas.** Son elegidos por las Cortes Generales por un periodo de nueve años. Cuatro meses antes de expirar su nombramiento, el Presidente debe comunicar a sus homólogos del Congreso y del Senado, que inicien el proceso de selección para elegir a los nuevos Consejeros. Seis son elegidos por la mayoría de tres quintos del Congreso y otros seis, por la misma mayoría, del Senado. Una vez hayan sido elegidos, los Consejeros tomarán posesión de sus cargos en las respectivas cámaras que los han elegidos.

Además de formar el Pleno del Tribunal, son los titulares de los Departamento Sectoriales y Territoriales de la Sección de Fiscalización, por lo tanto, su principal función es representar al Departamento frente al resto de órganos del Tribunal. También impulsan, dirigen, distribuyen, coordinan e inspeccionan el trabajo del Departamento. Aprueban, rectifican, o rechazan, las propuestas que les formulan las distintas Unidades y ejercen la potestad disciplinaria en los supuestos de faltas leves.

Los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento, vigilan e inspeccionan los procedimientos de su competencia. Otra característica a destacar de los Consejeros, es que “son independientes e inamovibles”, según el artículo 30 de la Ley Orgánica.

➤ **La Fiscalía.** Está formada por el Fiscal y los abogados fiscales. A su vez, el Fiscal del Tribunal depende de la Fiscalía General del Estado, por lo que debe pertenecer a la Carrera Fiscal y es nombrado por el Gobierno, según el procedimiento que determina el ¹³⁷Estatuto del Ministerio Fiscal.

Su principal función es asentar por escrito su dictamen en las Cuentas Generales y Memorias, en orden a las responsabilidades contables que de ellas puedan resultar. Ser oído en los procedimientos de fiscalización del Tribunal y solicitar las acciones necesarias para corregir las responsabilidades contables. Tener conocimiento de todos los procedimientos fiscalizadores y jurisdiccionales que lleve a cabo el Tribunal, y ejercer la acción de responsabilidad contable, así como deducir las retenciones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y procedimientos de reintegro.

➤ **La Secretaría General.** Se organiza en las Unidades Administrativas necesarias y un funcionario al servicio del Tribunal, que bien puede ser integrante del Cuerpo Superior de Letrados, del Cuerpo Superior de Auditores o del Cuerpo Superior de las Administraciones Públicas y Seguridad Social, elegido para desempeñar el cargo de secretario general. Las principales funciones de este órgano son la gestión, tramitación, documentación y registro de los asuntos que se desprenden de la competencia del Presidente, del Pleno y de la Comisión de Gobierno. También tramita toda clase de gestiones generales, gubernativas y de funcionamiento de servicios.

¹³⁷ Ley 50/ 1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. En el artículo 12.2, se determina que: “*La Fiscalía del Tribunal de Cuentas se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de dicho Tribunal*”. Sobre el nombramiento del Fiscal General, en el artículo 29.1, se especifica que es “nombrado y cesado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial”, pero no se determina concretamente cuál es el procedimiento que se sigue para elegir al Fiscal del Tribunal de Cuentas o, si en caso de no especificarse, se debe seguir el mismo proceso que para elegir al Fiscal General del Estado.
www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-837

➤ **Otras figuras.** El Interventor del Tribunal, es el responsable del control interno del Tribunal. El Letrado del Estado-Jefe se hace cargo del Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas ante los órganos jurisdiccionales civil, penal, contencioso-administrativo y social. El Gabinete técnico es un órgano de apoyo para el Pleno, sin embargo no se ha constituido hasta ahora, en principio, porque no ha sido necesario.

En la Ley Orgánica, también se especifican las limitaciones para ser nombrado Consejero del Tribunal de Cuentas. Por ejemplo, no pueden ser designados los funcionarios que hayan tenido a su cargo la gestión, inspección o intervención de los ingresos y gastos del Sector Público. Tampoco podrán ser nombrados los Presidentes, Directores y miembros de los Consejos de Administración de los organismos y sociedades que formen parte del Sector Público, ni personas particulares que administren o recauden fondos públicos. En definitiva, no podrán ser Consejeros aquellas personas que sean, o hayan sido cuentadantes del Tribunal de Cuentas.

4. Funciones del Tribunal de Cuentas

Una vez que ya sabemos cuáles son los principales órganos del Tribunal, pasaremos a explicar, basándonos en las dos leyes que regulan su funcionamiento, cómo trabaja este órgano fiscalizador.

Cabe destacar que su función tiene carácter externo, permanente y consultivo, siendo su principal tarea la de someter a la actividad económico-financiera del Sector Público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en la realización de los programas de ingresos y gastos públicos. Dentro de la Ley Orgánica 2/1982, se describe “Sector Público” como la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las entidades gestoras de la Seguridad Social, las Sociedades Estatales y demás empresas públicas, entendidas éstas como las sociedades mercantiles en cuyo capital mayoritario participe el Estado, las Comunidades o las Corporaciones Locales.

Para llevar a cabo esta labor, el Tribunal tiene potestad para recabar y utilizar los resultados de cualquier función de control interno de las entidades del Sector Público, y libertad para utilizar las técnicas de auditoría más adecuada para realizar la fiscalización. El Tribunal decide quiénes son los expertos que deben realizar las inspecciones y revisiones y, también, fija los plazos para efectuar y emitir los informes con los resultados. En esta labor, destaca la obligación de los funcionarios y expertos, de guardar secreto, bajo responsabilidades disciplinarias, sobre la labor fiscalizadora que realizan.

Por otro lado, toda la información resultado de los informes y memorias que realiza el Tribunal anualmente, es recogida en la Memoria que el Tribunal de Cuentas debe remitir al final de cada ejercicio a las Cortes General. Además, este resumen de las actuaciones del órgano fiscalizador, también debe incluir una Memoria de las acciones jurisdiccionales, correspondientes a dicho año.

Para finalizar, una vez que la Comisión Mixta Congreso-Senado tiene conocimiento de la “Memoria de actuaciones del Tribunal de Cuentas en el año”, y la ha examinado, se publica en el BOE, a la vez que el Tribunal envía esta Memoria al Gobierno de la Nación, a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o a los Plenos de las Corporaciones Locales, “según corresponda”.

Cumpliendo con su carácter consultivo, el Tribunal de Cuentas una vez que ha finalizado su fiscalización, debe informar de sus medidas y propuestas de mejora para la gestión económica-financiera del Sector Público, tanto a las Cortes Generales, como a los órganos legislativos autonómicos.

Para llevar a cabo su labor fiscalizadora, toda persona, natural o jurídica, que sea responsable del manejo, gestión o custodia de fondos público, está obligada a colaborar con el Tribunal de Cuentas. Dicha colaboración es formalizada a través de una petición del Presidente dirigida a los responsables públicos pertinentes. El incumplimiento a esta colaboración conlleva una multa al responsable con una cantidad monetaria que asciende de 10.000 a 150.000 euros, dependiendo de la desviación que se sufra.

➤ **¿Cómo se sabe que lo hace?**

El Tribunal de Cuentas redacta la *“Memoria anual del Tribunal de Cuentas”*, donde se recogen todas las actuaciones que ha llevado a cabo y los resultados de dichas actuaciones, en el último ejercicio cerrado. Esta Memoria es la materialización de su función fiscalizadora sobre las cuentas del sector público y, por lo tanto, es enviada a la Cortes Generales para ser tramitada por el Parlamento español. Desde la página web del Tribunal, se puede descargar el último informe *Memorias de actuaciones del Tribunal de Cuentas en el año 2012* N. 981, publicado en abril de 2013.

Según explica la Ley de Funcionamiento, el Tribunal de Cuentas inicia su labor fiscalizadora realizando una serie de exámenes y comprobaciones sobre las diferentes cuentas del Estado. Esto quiere decir que el proceso de fiscalización comienza con el estudio de la Cuenta General del Estado, seguido por la comprobación de las cuentas generales y parciales, tanto de las entidades del Sector Público, como de todos los organismos que reciben ayudas o subvenciones públicas. Posteriormente, el Tribunal prosigue su fiscalización con los expedientes de los contratos concedidos tanto por la Administración del Estado, como por las demás entidades del Sector Público. Realizadas estas pruebas, el procedimiento fiscalizador continúa con el examen de la situación, y variaciones, del patrimonio del Estado y del resto de entidades públicas. Por último, se revisan los expedientes de créditos extraordinarios y supletorios, las transferencias, las incorporaciones, y cualquier otra modificación que pueda darse en los créditos presupuestarios iniciales. Además de la comprobación de las cantidades de dinero de las subvenciones, créditos y avales concedidos por las entidades públicas, el Tribunal también supervisa que fondos concedidos, hayan sido destinados para las finalidades que se otorgaron y cuáles han sido los resultados.

Los sujetos de esta fiscalización son todos los contratos celebrados tanto por la Administración del Estado, como por el resto de las entidades que componen el Sector Público. En especial, se deben supervisar los contratos que reúnan las siguientes condiciones especiales:

1. Los gastos totales que superen los seiscientos mil euros, o que haya necesitado la aprobación del Consejo de Ministros o del órgano superior de gobierno del organismo público en cuestión.

2. Los contratos adjudicados por sistema de subasta que excedan de seiscientos mil euros, o los de contratación directa que superen los trescientos mil euros.

3. Los contratos de gestión de servicios públicos, adjudicados por concurso que excedan de seiscientos mil euros, o los de contratación directa que superen los trescientos mil euros.

4. Los contratos de suministros o cualquier otro de carácter administrativo, distinto de los anteriores, y que exceda de trescientos mil euros.

5. Todos los contratos administrativos que: superen los sesenta mil euros, hayan sido ampliados o modificados después de celebración y, además, dichas modificaciones supongan un incremento del gasto en un 20% del presupuesto inicial, o el precio total sea seiscientos, trescientos o ciento cincuenta mil euros.

6. Cualquier contrato administrativo de gasto superior a sesenta mil euros, que haya sido objeto de resolución, o se haya otorgado en sustitución del resuelto.

Por supuesto, los límites económicos están sujetos a las modificaciones de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Antes de que el proyecto del informe de fiscalización sea redactado, los Departamentos encargados de llevar a cabo la fiscalización, deben ponerse en contacto con los responsables o los representantes de las entidades y organismos públicos que van a ser fiscalizados. El objetivo de esta acción es que presenten los documentos y justificantes pertinentes en los siguientes treinta días a la notificación del Departamento del Tribunal.

Una vez finalizado el proceso de fiscalización, el Departamento responsable debe realizar un proyecto del resultado de la fiscalización, el cual es enviado al

Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado, dentro del Tribunal de Cuentas. Este resultado final del proceso de fiscalización, una vez que es aprobado por el Pleno, también es incluido en el Informe anual que el Tribunal debe enviar a las Cortes. Además de los resultados, el Informe debe contener todas las alegaciones y justificaciones que hayan declarado los representantes de las entidades fiscalizadas. En algunos casos, el Informe anual, también puede ser remitido a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Cuando ya ha finalizado el procedimiento fiscalizador, en el caso de que hubieran aparecido hechos o actuaciones que manifestaran responsabilidades contables (salida injustificada de fondos), se inicia otro procedimiento por el cual, un Consejero de Cuentas, designado por el Ministerio Fiscal o Letrado del Estado, encarga a un Delegado Instructor para que formule una pieza separada donde se especifican los hechos, los posibles responsables y el importe de los perjuicios ocasionados. Una vez finalizada dicha pieza, si se demuestra que ha habido responsabilidad contable, se sigue el procedimiento en un Departamento de Primera instancia. En el caso de que la entidad perjudicada por la sentencia quiera apelarla, debe presentar dicha apelación ante la Sala de Justicia del propio Tribunal.

Cuando son hechos distintos a los de alcance, se sigue otro procedimiento que es el juicio de cuentas. En estos juicios, son los Departamentos de Fiscalización quienes se encargan de cuantificar los daños causados y posteriormente mandan los informes a la Sala de Enjuiciamiento. Sin embargo, hoy en día se dan pocos de estos juicios, porque la mayoría de estos casos se derivan a los juicios por alcance. Una de las razones por las cuales se sigue este procedimiento, en lugar del juicio de cuentas, es la gran carga de trabajo que hay actualmente en la Sección de Fiscalización. Mientras que los procedimientos por alcance de caudales públicos, se envían directamente a la Sección de Enjuiciamiento quién propone a la Comisión de Gobierno, el nombramiento de un Delegado instructor para que proceda con las siguientes actuaciones:

- Nombrar a un secretario para que autorice y lleve a cabo las diligencias necesarias en el desarrollo del procedimiento.

- Reclamar las diligencias preventivas al Jefe, o al representante legal del centro donde se haya cometido la falta.
- Practicar las diligencias pertinentes para averiguar cuáles son los hechos e identificar a los presuntos responsables.
- Pasar a los Tribunales ordinarios, en el caso de que la responsabilidad sea criminal.
- Liquidar provisionalmente el alcance, citando previamente a los presuntos responsables, o a la representación legal de la entidad.
- Requerir a los presuntos responsables un depósito o fianza por el importe provisional del alcance, más los posibles intereses.
- Embargar los bienes de los presuntos responsables, en caso de que no hubiera fianza, en forma legal, de las posibles responsabilidades.

Estas diligencias descritas tienen un periodo de actuación de dos meses, prorrogables a un tercer mes, con justificación adecuada.

Contra estas resoluciones de la pieza separada se puede poner un recurso en la Sala del Tribunal que corresponda al caso. Las resoluciones dadas por dicha Sala, no dan lugar a que se dé recurso alguno.

Después de que la Sala de Enjuiciamiento reciba los antecedentes de la falta, si determina que no hay alcance, o no se puede atribuir la falta a unas cuentas o actos concretos de la Administración, el Consejero de Cuentas designado para el caso podrá archivar las actuaciones, tras ser recibido en audiencia por el Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado y del presunto responsable contable.

En este sentido, la jurisdicción contable debe tener conocimiento de las posibles responsabilidades que se deduzcan de las rendiciones de cuentas, por parte de todas las personas o entidades que manejen caudales públicos. Estas responsabilidades pueden deducirse por menoscabo de dichos caudales, por acciones, u omisiones, contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad, que se aplica al Sector Público.

Sin embargo, no es competencia de la jurisdicción contable el enjuiciamiento de los asuntos atribuidos al Tribunal Constitucional, ni las órdenes de jurisdicción ordinaria. Los órganos de la jurisdicción contable solo pueden recabar auxilio de los jueces y Tribunales de todo orden, para ejercer sus funciones jurisdiccionales.

Estos órganos jurisdiccionales son: los Consejeros de Cuentas y las Salas del Tribunal. Cada uno de estos órganos tiene unas obligaciones propias, por ejemplo: los Consejeros de Cuentas deben conocer los expedientes de cancelación de fianzas, los procedimientos de reintegro y los incidentes de recusación promovidos contra los Secretarios y los funcionarios de los procedimientos jurisdiccionales. Por otro lado, las Salas del Tribunal deben conocer las resoluciones formuladas por las Administraciones Públicas a raíz de las responsabilidades contables, las apelaciones contra las resoluciones dictadas por los Consejeros de Cuentas, los recursos por quejas, súplicas e incidentes de recusación, promovidos contra los Consejeros de Cuentas, entre otras cuestiones.

Llegados a este punto, cabe explicar qué se entiende por “alcance”: es el saldo deudor injustificado de una cuenta, o la ausencia de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que manejan caudales públicos, sean o no sean, cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. Por otro lado, la Ley ordinaria reconoce como “malversación de caudales”, la sustracción, el consentimiento para que se haga, o la aplicación de usos propios o ajenos, por quién está al cargo de los efectos públicos.

Pero todos los procedimientos jurisdiccionales ante el Tribunal de Cuentas pueden cesar por los siguientes casos: sentencia, auto de sobreseimiento, allanamiento, desistimiento o caducidad. Los tres últimos casos están regidos por la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo. Mientras que el proceso de sobreseimiento tiene lugar cuando las pruebas en el procedimiento del juicio, no han dado como resultado la acreditación correcta de los hechos, que motivaron la incoación; o cuando los hechos que motivaron la responsabilidad contable no son suficientes para inculpar a una persona concretamente; o, una vez realizadas las actuaciones instructoras, si dan como resultados los hechos constitutivos de la

responsabilidad contable y se ingresara el importe del alcance o se indemnizaran los daños y perjuicios ocasionados.

En los casos donde se procede con el sobreseimiento, el órgano de la jurisdicción contable primero debe oír al Ministerio Fiscal y a las partes personadas. Una vez que se ha dictado una sentencia firme, se procede a su ejecución por el mismo órgano jurisdiccional que la ha dictado en primera instancia. Si se diera el caso de no conseguir el total reintegro de las responsabilidades contables, se ponen en marcha las diligencias necesarias para averiguar y descubrir cualquier tipo de bienes, sobre los cuales hacer efectiva la sentencia. Si los responsables directos son declarados insolventes, entonces se procede contra los responsables subsidiarios. Cuando ambos responsables son declarados insolventes, siempre es bajo una cláusula que permite hacer efectivas las responsabilidades contables, una vez que los responsables han recuperado su capital.

Como todo delito, las responsabilidades contables también tienen una fecha de prescripción. Actualmente es a los cinco años desde la fecha en que se han cometido los hechos. Pero si las responsabilidades contables han sido descubiertas a través del examen de cuentas, o de cualquier proceso fiscalizador, el plazo de prescripción se reduce hasta los tres años, contando desde la fecha en que finalizó el examen que reveló el hecho de responsabilidad. Aunque el plazo de prescripción puede interrumpirse, si se inicia una actuación fiscalizadora para determinar si ha habido hechos concretos de responsabilidad contable. En ese caso volverá a correr el plazo, una vez que finalice dicho examen sin haber declarado la responsabilidad.

➤ **¿Quiénes hacen funcionar al Tribunal de Cuentas?**

En cuanto al personal que trabaja en el Tribunal, según los preceptos que establece la Ley ordinaria 7/1988, y por lo estipulado en la legislación general de la función pública, para formar parte del cuerpo de funcionario del Tribunal de Cuentas se debe ser integrante de uno de estos Cuerpos:

- Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas.

-Superior de Auditores del Tribunal de Cuentas.

- Superior de las Administraciones Públicas y Seguridad Social.
- Contadores Diplomados del Tribunal de Cuentas.
- De las Administraciones Públicas y Seguridad Social.
- General Subalterno de la Administración del Estado.

Aunque también se da libertad al Tribunal para contratar personal laboral destinado a puestos permanentes y eventuales, en la medida en que su presupuesto se lo permita. Por otro lado, el personal eventual sólo puede realizar funciones de confianza o asesoramiento especial de los Consejeros de Cuentas, cuyo cese va en paralelo al cese del Consejero adscrito. Cabe destacar que un trabajador eventual nunca podrá ocupar un puesto de funcionario.

La plantilla inicial del Cuerpo de Contadores Diplomados del Tribunal fue de 300 funcionarios, sin embargo, a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se ha ido modificando este número y actualmente trabajan alrededor de 744¹³⁸ personas, según la información facilitada por el propio Tribunal. Asimismo, de los datos recibidos se desprende que 547 son funcionarios de diferentes niveles, entre los que se encuentran el Cuerpo Superior de Letrados y Auditores del Tribunal -pertenecientes al grupo A1- sumando un total de 81 personas y del Cuerpo técnico de Auditores y control externo -pertenecientes al grupo A2- con un total de 236 personas, mientras que el resto de funcionarios se reparten entre diferentes funciones de supervisión, administración, gestión de recursos y mantenimiento.

Por otra parte, se encuentra el personal laboral y el personal eventual, de los cuales 166 personas corresponden a la primera categoría y 31 a la segunda. Como se puede ver en el Anexo III del CD en el cuadro facilitado por el propio Tribunal, todo el personal laboral desempeña funciones de “Dirección técnica” dentro de cada departamento tanto de la Sección de Fiscalización, como de la Sección de Enjuiciamiento, mientras que el personal eventual está destinado a las funciones de “Secretaría Administrativa”, a excepción de la Directora de Comunicación del Tribunal,

¹³⁸ Información completa en el Anexo III, documentación pública facilitada por el Portal de la transparencia del Tribunal de Cuentas previa solicitud de la investigadora siguiendo el procedimiento establecido por la Ley 19/2013.

que aparece como única persona con categoría personal eventual que desempeña funciones de dirección.

Por último, cabe preguntarse cómo es el acceso al cuerpo de funcionarios del Tribunal de Cuentas. Según la fuente consulta para esta investigación, las oposiciones para formar parte del Tribunal de Cuentas tienen la peculiaridad de que no se celebran todos los años, es decir, no existe continuidad o regularidad en la convocatoria. De esta manera, en reiteradas ocasiones, el Tribunal solicita el traslado de funcionarios del Ministerio de Hacienda pertenecientes a la categoría de Inspectores de Hacienda, para proveer los puestos de Contadores y Auditores, mientras que los Letrados del Tribunal provienen de la Abogacía del Estado.

5. Críticas al Tribunal de Cuentas

➤ Ineficacia para prevenir la corrupción política

En enero de 2013, los periódicos *El Mundo* y *El País* publicaron varias noticias sobre pagos de sobresueldos a directivos del Partido Popular con dinero B, es decir, dinero que no había sido declarado a Hacienda. En las portadas de ambos periódicos aparecieron publicados unos documentos manuscritos, cuyo autor se identificó como el tesorero del partido gobernante. En dichos documentos se señalaban como presuntos beneficiarios de los sobresueldos al presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, y a la secretaria general del partido, M^a Dolores de Cospedal, entre otros políticos y empresarios que se fueron identificado con el avance de la investigación judicial.

Este caso de fraude fiscal ha perjudicado seriamente la imagen del Tribunal de Cuentas, ya que el Partido Popular argumentó que su contabilidad había sido fiscalizada por el Tribunal y, por lo tanto, era legal y carecía de irregularidades. *"Es clara y diáfana, y la conoce toda España. Además, ha sido auditada por el Tribunal*

*de Cuentas*¹³⁹, declaró M^a Dolores de Cospedal, secretaria general del PP, a los medios.

No obstante, la eficacia, eficiencia e, incluso, la utilidad del órgano fiscalizador, lleva tiempo siendo cuestionada debido a los numerosos escándalos que se han ido destapando desde el inicio de la era democrática. En este sentido, cabe destacar la creación del gabinete de prensa del Tribunal de Cuentas en el año 1997, con motivo del “caso Filesa”¹⁴⁰. Este escándalo de financiación irregular para la campaña electoral del partido socialista en 1989, también perjudicó la imagen del Tribunal y puso en tela de juicio su eficacia para prevenir la corrupción política.

Sin embargo, existe un factor que no suele explicarse en las noticias, cuando se destapan este tipo de escándalos, que es el incumplimiento del principio de colaboración con el Tribunal de Cuentas. Es decir, los organismos y entes públicos están obligados, por ley, a presentar toda la documentación que les solicite el Tribunal de Cuentas para ser auditados. Además, la documentación presentada debe cumplir con un formato estándar específico, de lo contrario el Tribunal puede rechazarla y no ser auditada.

Según el último informe¹⁴¹ de fiscalización de los partidos políticos publicado por el Tribunal de Cuentas, los partidos políticos no presentan su documentación de manera completa y sujeta a los estándares establecidos para ser fiscalizados, lo que imposibilita una auditoría exhaustiva y eficaz, como denunciaba el Presidente del Tribunal. En el ejemplo del caso Bárcenas, fuentes del Tribunal aseguraron que el PP, como muchas otras organizaciones políticas, no presentó su

¹³⁹ Noticia publicada en el diario digital [20Minutos.es](http://www.20minutos.es), el 8 de agosto de 2013, a las 13:21 h. Ver noticia completa en: <http://www.20minutos.es/noticia/1865987/0/cospedal/barcenas/declaraciones/#xtor=AD-15&xts=467263>

¹⁴⁰ Escándalo de corrupción política dentro del Partido Socialista Obrero Español en el año 1995. Se acusó al PSOE de financiar ilegalmente su campaña electoral para las elecciones de 1989. La trama consistió en la creación de un grupo de empresas (Filesa, Malesa y Time-Export) que incrementaron los presupuestos de contratos públicos para recibir una comisión. Posteriormente, dichas comisiones se donaban al PSOE. Sin embargo, muchos cargos fueron retirados, ya que en 1989, la ley de financiación de partidos políticos 3/1987, permitía un sistema de financiación mixto entre las fuentes públicas y privadas.

¹⁴¹ Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas, ejercicio 2012. Publicado el 26 de junio de 2014.

contabilidad completa ante el órgano fiscalizador, incumpliendo con la obligación de colaboración con el Tribunal. Además, en el supuesto caso de que los documentos manuscritos donde figuraba la “contabilidad B” del Partido Popular se hubieran incluido en la documentación presentada para ser fiscalizada, el Tribunal la habría rechazado por no cumplir con el formato de la documentación.

El Presidente del Tribunal, explicó en una entrevista para TVE: “No tenemos los instrumentos propios de ese tipo de investigaciones (sobre la financiación de los partidos políticos). No se le puede pedir al Tribunal que descubra cosas, que no se descubren por el procedimiento tradicional de fiscalización y auditoría¹⁴²”. No obstante, en los informes publicados por el Tribunal, tras la fiscalización de todos los partidos políticos que perciben algún tipo de financiación pública, se especifica qué entidades no han colaborado con el Tribunal, si falta documentación, si es incompleta o se ha ignorado la petición del órgano fiscalizador.

De esta manera, el Gobierno decidió aprobar una serie de normas para “la regeneración democrática y política”, destacando entre ellas la Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos por la cual se introducían algunas novedades importantes sobre las obligaciones de las organizaciones políticas con el Tribunal de Cuentas. En este sentido, dentro de la nueva ley se establece como “infracción muy grave” el incumplimiento “de dos ejercicios consecutivos o tres alterno de la obligación de presentar las cuentas anuales en el plazo establecido”, es decir, cada 30 de junio, así como presentar las cuentas de manera “incompleta” o “deficientes” impidiendo su fiscalización¹⁴³.

➤ **Retraso en el ejercicio fiscalizador**

Los últimos informes de fiscalización que ha publicado el Tribunal de Cuentas corresponden principalmente a los ejercicios de los años 2011¹⁴⁴ y 2012¹⁴⁵

¹⁴² Entrevista emitida el 14 de abril de 2013 por la cadena pública de televisión TVE: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/telediario/presidente-del-tribunal-cuentas-habla-exclusiva-para-tve/1764920/>

¹⁴³ Artículo 17 de la Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos

¹⁴⁴ Los últimos informes que se encontraban disponibles en la página web del Tribunal a fecha de enero de 2014 eran: tres informes correspondientes a la fiscalización del ejercicio 2010 y 2011 de la

publicados entre 2014 y mediados de 2015. Como se mencionaba en apartados anteriores, el presidente Ramón Álvarez de Miranda se comprometió a agilizar los procesos de fiscalización y, por tanto, se ha logrado un gran avance de actualización con el fin de que los informes publicados solo disten tres años de diferencia entre las fechas de los ejercicios fiscalizados y su publicación.

Por otro lado, cabe destacar que el periodo de prescripción¹⁴⁶ de las responsabilidades contables es a los cinco años de haberse cometido las irregularidades. Este hecho ha sido especialmente polémico para la opinión pública, ya que el retraso que arrastraba la fiscalización del Tribunal hasta 2012, superaba los cinco años y, por tanto, las irregularidades que se hallaban en las contabilidades, sobre todo de los partidos políticos, no eran sancionados.

A pesar de la agilización de los procesos, el retraso de la fiscalización sigue siendo una crítica importante para Tribunal de Cuentas, puesto que el desfase temporal evita las posibles sanciones de las responsabilidades contables por prescripción y, además, impide conocer la situación real de las cuentas públicas. En este sentido, cabe señalar que antes de tener la ley de transparencia, la publicación de los informes de fiscalización del Tribunal era el único medio para difundir y transparentar los estados contables de las entidades del sector público.

➤ **Dependencia política y nepotismo**

Si al retraso de la fiscalización, le sumamos el sistema de elección de los miembros del Tribunal de Cuentas, se obtiene como resultado la gran crítica sobre este organismo: su falta de independencia con respecto al Gobierno y el sector

Corporación RTVE y sus sociedades, de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la Universidad de La Rioja. A mediados de 2015 los informes publicados sobre diferentes entidades del sector público corresponden a los ejercicios de 2012 y 2013.

¹⁴⁵ Los últimos informes sobre la fiscalización de los partidos políticos son el informe 1001, publicado en marzo de 2014 y correspondiente a los ejercicios de 2009, 2010 y 2011, y el informe 1042 publicado en junio de 2014 y correspondiente al ejercicio 2012.

¹⁴⁶ Ley 7/1988, de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Disposición Adicional Tercera.-1 las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que las originen. 2. Las responsabilidades contables detectadas en el examen y comprobación de cuentas o en cualquier procedimiento fiscalizador y las declaradas por sentencia firme, prescribirán por el transcurso de tres años contados desde la fecha de terminación del examen.

político, así como la falta de transparencia en los nombramientos del personal contratado.

Como se recoge en el reglamento del Tribunal, los doce Consejeros de Cuentas son elegidos por las Cortes Generales: seis nombrados por el Congreso de los Diputados y, otros seis, por el Senado. Los candidatos a Consejeros deben cumplir con los requisitos de pertenecer al cuerpo de Magistrados, Fiscales, Profesores de Universidad, funcionarios públicos con titulación superior y Censores Jurados de Cuentas, y tener una reconocida experiencia en sus carreras profesionales de más de quince años. Estos candidatos son propuestos por los miembros de las Cortes Generales y aprobados por mayoría simple para componer el Pleno del Tribunal de Cuentas, que en definitiva son los responsables de la inspección, análisis y fiscalización de la contabilidad de los mismos partidos que los han elegido para el cargo.

Por otra parte, cabe señalar que la mayoría de los Consejeros elegidos tienen alguna relación con los partidos políticos del Parlamento. Por ejemplo, el actual presidente del Tribunal de Cuentas, Ramón M^a Álvarez de Miranda, fue secretario general de las Juventudes de UCD (1979), siendo su padre, Fernando Álvarez de Miranda, presidente del Congreso de los Diputados (1977-79). Asimismo, un reportaje¹⁴⁷ publicado por el periódico *El País* en junio de 2014, reveló que una centena de los empleados del Tribunal tenían relaciones de parentesco, destacando el sobrino y la concuñada del propio Presidente, Ramón Álvarez de Miranda, la esposa y dos hijos del Presidente de la Sección de Fiscalización, Javier Medina Guijarro, y la cantidad de parientes –hermanos, cuñados e hijos- tanto del actual Presidente, como de su antecesor, del Comité de Empresa de UGT que trabajan dentro del Tribunal.

Finalmente, en marzo de 2015, el mismo diario *El País* daba la noticia¹⁴⁸ sobre el Letrado del Tribunal, Fernando Clemente, quien había elevado un informe

¹⁴⁷ Reportaje de El País, 24 de junio de 2014: “Relaciones familiares en el Tribunal de Cuentas”. http://elpais.com/elpais/2014/06/23/media/1403547645_646044.html

¹⁴⁸ Noticia de El País, 23 de marzo de 2015: “Un letrado denuncia ante la UE los ‘enchufes’ en el Tribunal de Cuentas”. http://politica.elpais.com/politica/2015/03/23/actualidad/1427139426_819518.html

al Tribunal homónimo europeo poniendo de manifiesto el nepotismo existente dentro del órgano fiscalizador.

Por su parte, el Presidente Ramón Álvarez de Miranda, fiel a su discurso renovador de la institución, había anunciado ante la Comisión Mixta¹⁴⁹ del Congreso de los Diputados en julio de 2014, revisar el proceso de selección del personal, eliminar puestos de libre designación y la posibilidad de someter al Tribunal a una auditoría externa.

➤ **Limitación para sancionar**

Cuando las administraciones incumplen el deber de colaboración con el Tribunal, éste puede imponer multas de 900 euros como máximo. Desde 2013, el Presidente Ramón Álvarez de Miranda, está pidiendo a los legisladores que se modifiquen las normas del Tribunal de Cuentas para adecuarlas al contexto actual. De esta manera, el órgano fiscalizador a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con las Cortes, ha pedido que las multas asciendan hasta los 600 euros, como mínimo, y los 9.000, como máximo, para las administraciones que incumplan con la rendición de cuentas.

Por otra parte, el Tribunal ha solicitado a las Cortes Generales que se le permita acceder a los datos de Hacienda y a la Seguridad Social, con los datos del Banco de España, a fin de cruzar la información sobre las subvenciones que reciben de las administraciones los diferentes entes públicos y empresas privadas, con las bases de datos del Gobierno central.

En cuanto a las sanciones a los partidos políticos, la reforma de la Ley para su financiación, aprobada en 2012, contempla que el Tribunal proponga imponer multas a los partidos que perciban donaciones ilegalmente. En este sentido, cabe

¹⁴⁹ Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. X Legislatura. Número 119. 8 de julio de 2014.

Noticia publicada en el diario EL Mundo el 8 de julio de 2014. “El Tribunal de Cuentas cambiará su proceso de selección y se someterá a una auditoría externa”. <http://www.elmundo.es/espana/2014/07/08/53bbd26a22601d58668b4584.html>

destacar las declaraciones¹⁵⁰ a TVE, del presidente del Tribunal: “que los proveedores que prestan sus servicios a los partidos políticos tengan la obligación de prestar su información al Tribunal de Cuentas, y si no lo hacen, pues que exista algún tipo de régimen sancionador”.

Actualmente, gracias a las nuevas normas de reforma de la financiación de los partidos políticos y el control de su actividad económica, el Tribunal ha ganado en capacidad sancionadora y potestad para exigir información a las administraciones públicas que otorgan subvenciones a las formaciones políticas. Sin embargo, los procesos sancionadores son largos y, de momento, esta capacidad¹⁵¹ del tribunal solo afecta al sector político.

6. Comunicación y transparencia del Tribunal de Cuentas

Cuando se inició la investigación de este capítulo se desconocía por completo la existencia de un departamento de comunicación dentro del Tribunal de Cuentas. Debido a la existencia de la página web de este organismo, se podían intuir la existencia de unidad destinada a gestionar la información *online* y la publicación de los informes de este organismo. Sin embargo, dentro de la propia web del Tribunal no se mencionaba ningún tipo de dato de contacto con la unidad de información, solo se facilita la dirección postal y un número de teléfono con la centralita de llamadas. Actualmente la nueva página web del Tribunal de Cuentas permite acceder a más datos de contacto, entre ellos el *email* de la Oficina de Prensa.

Antes de que la nueva web revelara la existencia de esta oficina de comunicación, el descubrimiento del Gabinete de prensa se produjo cuando la investigadora intentó contactar con el Presidente del Tribunal Cuentas con el objetivo de contrastar la información que se había recopilado acerca de su funcionamiento y las críticas recibidas por parte de la opinión pública. De este modo, la Secretaría General

¹⁵⁰ Entrevista de TVE a Ramón Álvarez de Miranda el 14 de abril de 2013. Minuto 52. <http://blog.rtve.es/telediariofds/2013/04/ram%C3%B3n-%C3%A1lvarez-de-miranda-abre-las-puertas-de-su-despacho-a-un-equipo-del-telediario-.html>

¹⁵¹ Artículos 17 bis y 18 de la Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos.

del Tribunal desvió la solicitud de la investigadora hacia el Gabinete de Prensa, el cual era dirigido por Fernando Gómez Laplaza quien en julio de 2014 cesó en su cargo por jubilación y posteriormente, a partir de septiembre de ese mismo año, fue sustituido por Marisol Gálvez Cuesta, actual Directora de comunicación del Tribunal.

Cuando se tuvo conocimiento del Gabinete de Prensa, se intentó contactar con él a través del *email* facilitado por la Secretaría General en reiteradas ocasiones. Sin embargo, fue necesaria la ayuda e intervención de una fuente dentro del Tribunal para que Fernando Gómez Laplaza respondiera a la solicitud de entrevista de la investigadora. Por su parte, la actual Directora de comunicación, Marisol Gálvez Cuesta, no se ha mostrado muy interesada en colaborar, retrasando continuamente el momento de la entrevista con la investigadora y dejando sin respuesta el cuestionario facilitado por *email*, por lo que finalmente no se ha podido contar con su colaboración para esta investigación.

➤ **Gabinete y Departamento de comunicación**

Este departamento del Tribunal de Cuentas se constituyó en la década de los 90, concretamente en 1992 con la llegada del primer y, hasta entonces, único Jefe de Gabinete de Prensa, Fernando Gómez Laplaza. La decisión de crear este departamento dentro del Tribunal vino provocada por el estallido del Caso Filesa – mencionado en el apartado “Ineficacia para prevenir la corrupción política”- que según explicó Gómez Laplaza, tuvo una importante repercusión sobre el Tribunal de Cuentas, dañando su reputación e imagen como órgano fiscalizador. Por este motivo, los miembros del Pleno tomaron conciencia de la necesidad que tenían de habilitar un departamento prensa que fuera capaz de gestionar las crisis de comunicación, así como de mejorar la presencia mediática del Tribunal.

En este sentido, los principales retos que afrontaba el gabinete de prensa eran “actuar con la mayor transparencia posible y prestar el mejor servicio a los medios de comunicación”, según las declaraciones de Fernando Gómez Laplaza. Sobre el segundo objetivo, mejorar el servicio a los medios de comunicación, el exjefe del Gabinete de Prensa explicó a la investigadora que su departamento tenía “un déficit” que hacía referencia a la poca información noticiable que ofrece la

actividad del Tribunal. En este sentido, Gómez Laplaza afirmó que la aprobación de los informes de fiscalización y los datos que estos difunden, no tienen el suficiente interés para los medios de comunicación que suelen quejarse al Gabinete por no permitirles conocer los datos de los informes antes de ser publicados en la web del Tribunal. Este hecho se debe al procedimiento de la publicación de los propios informes, que antes de ser difundidos a través de la página web son remitidos al Congreso de los Diputados. Una vez que los informes llegan al Parlamento, las agencias de comunicación EFE y Europapress, que según las declaraciones de Gómez Laplaza son las dos agencias “casi oficiales” para informar sobre las actividades del Congreso de los Diputados, son las primeras en acceder a los informes y, por lo tanto, son las principales proveedoras de noticias sobre los informes del Tribunal. De esta manera, se produce un círculo vicioso donde la limitación de los medios de comunicación para acceder en primicia a la publicación de los informes, se encuentra con la comodidad de que las agencias de comunicación les proporcionen los titulares noticiables de la actividad fiscalizadora.

Por otra parte, Fernando Gómez Laplaza afirmó que la información de las notas de prensa del Tribunal era “muy deficiente”, a pesar de sus esfuerzos por mantener informados a los medios de comunicación a través del boletín diario que elaboraba. A su vez, cuando los informes aprobados por el Tribunal se publican a través de la página web, el interés y las probabilidades de que la prensa generalista se hagan eco de la actividad del tribunal disminuyen al hacer de dominio público la información del Tribunal. De esta manera, Gómez Laplaza explicaba que su poder para mejorar la relación del Tribunal con la prensa era limitado, puesto que el Gabinete depende del Pleno del organismo y cualquier decisión que tome debe ser aprobada por los doce Consejeros de Cuentas. Por lo tanto, el exjefe del Gabinete de prensa afirmó que es muy complicado que los doce miembros del Pleno se pongan de acuerdo en materia de transparencia y por eso se encuentra muy limitado a la hora de filtrar información relevante a los medios de comunicación.

Sin embargo, cabe destacar que al inicio de la entrevista, Gómez Laplaza, afirmó que la presencia mediática del Tribunal es “diaria”, el problema radica en que la opinión pública no la percibe. Este extraño fenómeno que actualmente

carece de explicación científica o contrastada, puede deberse a ese déficit del Gabinete de prensa acerca del escaso interés que provoca la actividad del Tribunal, mientras que las noticias sobre corrupción política donde se pone de relieve la falta de eficacia de la función fiscalizadora, tienen mayor repercusión sobre la opinión pública.

Para llegar a una conclusión clara sobre este hecho, se ha realizado un corto seguimiento de prensa acerca de las noticias publicadas en los medios impresos sobre el Tribunal de Cuentas, a fin de corroborar las afirmaciones del exjefe del Gabinete.

➤ **Presencia mediática**

El seguimiento de prensa se ha realizado en los medios escritos más representativos de la opinión pública y se ha determinado como periodo del estudio los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2015, consultando las versiones impresas de El Mundo, El País, La Razón y La Vanguardia.

El motivo de elegir los medios impresos es conocer la importancia que le otorgan los medios de comunicación a las noticias del Tribunal según la situación de los textos dentro las páginas y su extensión. De la misma manera, para identificar tanto las noticias que genera el Tribunal por su actividad fiscalizadora, como aquéllas de las que es protagonista, se ha desarrollado una retícula donde se determinan la fecha, el autor, el número de página, un pequeño resumen del tema principal junto con una serie de palabras, que según la presencia y repetición de las mismas dentro del texto, permiten identificar si el tema principal de la noticia es el Tribunal y su actividad, o es la corrupción.

En el Anexo III del CD se encuentran las retículas del seguimiento de prensa, del cual se desprenden los siguientes resultados:

► El País es el periódico de la muestra que más noticias publica sobre el Tribunal de Cuentas y su actividad fiscalizadora con respecto al resto de la muestra. Durante el periodo analizado, que abarca 120 días, el periódico de Prisa publicó 17 noticias sobre el órgano fiscalizador a lo largo

de 12 números. Sin embargo, la presencia no es diaria, sino irregular, siendo los meses de enero y febrero donde se concentraron el mayor número de noticias –entre 10 y 5 respectivamente–.

Por su parte, El Mundo, La Razón y La Vanguardia han publicado entre dos y tres noticias a lo largo de todo el periodo, coincidiendo con El País en los meses de enero y febrero la concentración de noticias sobre el Tribunal.

► La mayoría de los textos publicados -15 noticias- tienen una extensión de entre 4 y 5 columnas situando los textos en la zona central, de manera visible. Lo cual indica la relevancia de la temática al ocupar un espacio tan amplio dentro de las páginas.

Sin embargo, en El País si la noticia está más relacionada con casos de corrupción política se encuentra situada en páginas impares, mientras que otras noticias sobre fiscalización de entidades locales y empresas públicas, o sobre el propio Tribunal, se localizan en páginas pares.

Por su parte, las escasas noticias sobre el Tribunal de Cuentas publicadas en La Razón y La Vanguardia, mayoritariamente se encuentran en páginas impares, mientras que El Mundo las sitúa en sus páginas pares, lo cual indica una menor visibilidad de las noticias.

► Por último, debido a que El País es el medio con mayor porcentaje de noticias publicadas sobre el órgano fiscalizador, presenta una mayor variedad de temas en las noticias relacionadas con el Tribunal. Esto se traduce en que siendo el Tribunal y su actividad el eje o la fuente de todas las noticias, la temática derivada del Tribunal está relacionada con otros temas como la fiscalización de entidades locales y empresas públicas, la financiación de partidos políticos y noticias relacionadas con tramas de corrupción, principalmente.

Por su parte, el resto de medios que tienen una frecuencia baja en la publicación de noticias relacionadas con el Tribunal de Cuentas, pudiéndose

clasificar como esporádica, la temática se concentra en la gestión de empresas públicas (Fogasa concretamente), las tramas de corrupción y la financiación de partidos políticos.

La conclusión general que se desvela de este seguimiento representativo de la prensa es que la información que genera el Tribunal de Cuentas sí es noticiable para los medios, pero con una frecuencia irregular y depende de la vinculación de la actividad del órgano fiscalizador con otras noticias de actualidad sobre los partidos políticos, la gestión de entidades públicas y los casos de corrupción.

Por otro lado, la visibilidad de las noticias se puede considerar buena, aunque estén situadas mayoritariamente en páginas pares, puesto que la extensión de las noticias es bastante amplia. Sin embargo, el enfoque de las noticias puede ser el factor determinante sobre la percepción de la opinión pública con respecto al Tribunal de Cuentas. En este sentido, se puede ver en las noticias analizadas que el órgano fiscalizador tiene un tratamiento de fuente de la noticia, quedando en un segundo plano, mientras que el tema principal y protagonista de la noticia es el relacionado con la actualidad, de manera que el Tribunal queda eclipsado bien por la financiación de los partidos políticos, por el caso de los ERE, o por la mala gestión de Fogasa¹⁵².

➤ **La web del Tribunal de Cuentas**

En la actualidad el principio de transparencia está estrechamente ligado a las nuevas tecnologías de la información. Por este motivo, es necesario analizar la web del Tribunal de Cuentas para determinar su grado de transparencia en función de la información publicada a través de su portal *online*.

Al inicio de este epígrafe “Comunicación y transparencia del Tribunal de Cuentas”, se mencionaba la evolución de la web de esta institución. En este sentido, cabe destacar que en 2014 el aspecto de la *homepage* del Tribunal era bastante rudimentaria, debido a la estructura y a la escasa información que había

¹⁵² Temas que aparecen reiteradamente en las noticias analizadas de los diferentes medios del seguimiento. Análisis del seguimiento de prensa en el Anexo III del CD.

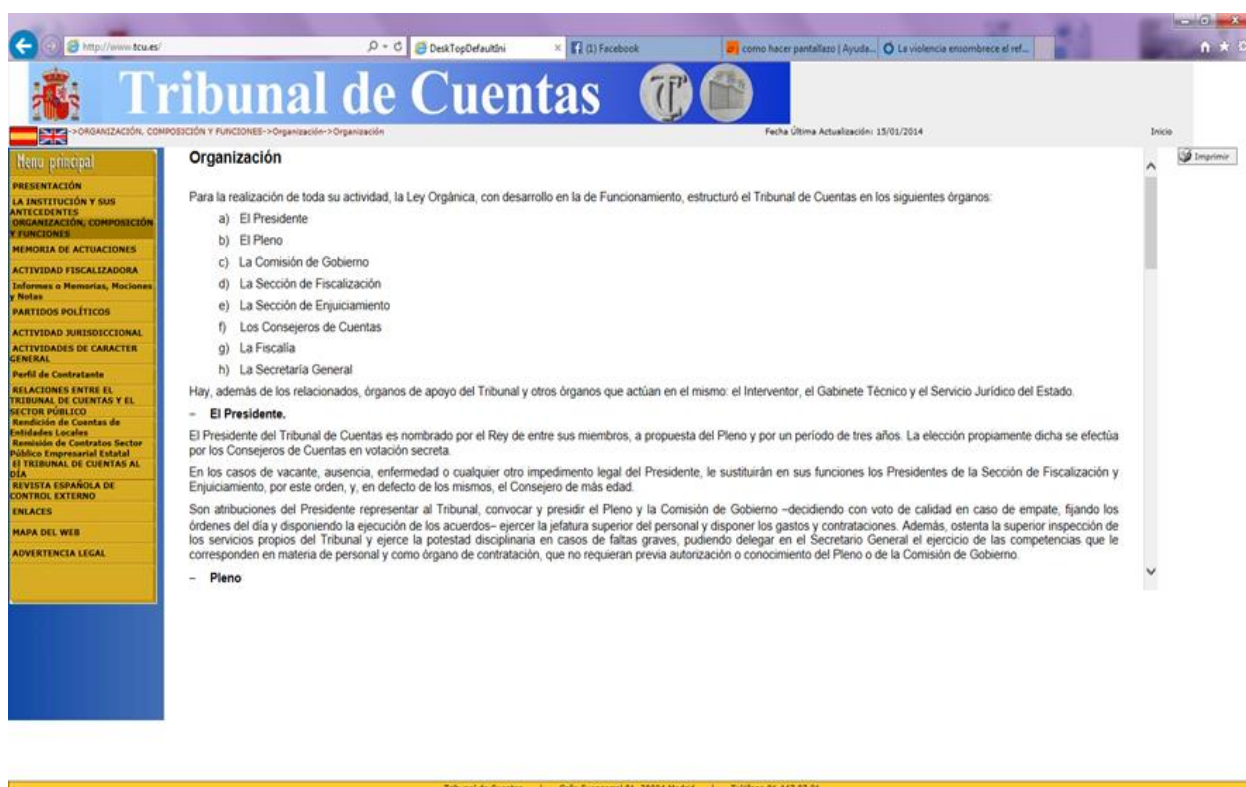
publicada sobre los miembros del Pleno, las leyes que regulan el funcionamiento del órgano fiscalizador y los informes publicados.

En las siguientes imágenes se puede apreciar la apariencia y la información relevante publicada en su web, por la cual se puede apreciar el alto grado de opacidad que había, así como la poca utilidad de la página, que simplemente servía para dar publicidad a los informes del Tribunal sobre el sector público y conocer la historia de la institución:

Ilustración 1: Página de inicio



Ilustración 2: Información del Pleno



En la Ilustración 1 se encuentra la pantalla de inicio de la antigua web del Tribunal, la cual estuvo vigente hasta abril de 2014. En esta primera pantalla, se daba la bienvenida al usuario con una presentación del Tribunal, explicando brevemente qué clase de institución era y su función fiscalizadora. Como se puede apreciar en la Ilustración, la columna de la izquierda contenía diferentes apartados, en los cuales se estructuraba la información publicada en la web.

En la Ilustración 2 se muestra la pantalla donde se facilitaba la información relativa al Pleno y los miembros que lo conforman. Como se puede apreciar, no había ningún organigrama que ilustrase las relaciones de poder entre los miembros, ni entre los diferentes órganos del Tribunal. Asimismo, en las siguientes Ilustraciones 3 y 4 se puede ver cómo la única información que se facilitaba tanto de los Consejeros de Cuentas, como de los responsables de las Secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento, se limitaba a mencionar el nombre y apellidos, la fecha del nombramiento publicado en el BOE y el organismo que lo había nombrado.

A través de la web del Tribunal no se podía conocer el perfil profesional y académico de los miembros del Pleno. En todo caso, el único currículo debidamente publicado era el del Presidente del Tribunal, mientras que del resto de Consejeros no se facilitaba ningún tipo de información que avalara la idoneidad de las personas nombradas para desempeñar sus funciones en el órgano fiscalizador.

Ilustración 3: Información sobre los Consejeros de Cuentas

Tribunal de Cuentas

ORGANIZACIÓN, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES -> Composición -> Composición

Fecha Última Actualización: 15/01/2014

Composición

I. PLENO

El Tribunal de Cuentas está integrado por doce miembros, que tienen la denominación de Consejeros de Cuentas, designados, como se ha visto, por las Cámaras legislativas. Son estos doce miembros los que eligen al Presidente del Tribunal, de entre ellos, sin perjuicio de las fases posteriores de propuesta y nombramiento. Los doce Consejeros de Cuentas y el Fiscal constituyen el Pleno del Tribunal de Cuentas, en el que actúa como Secretario el Secretario General del Tribunal.

CONSEJEROS DE CUENTAS DEL PLENO ACTUAL

CONSEJERO DE CUENTAS	NOMBRAMIENTO	CÁMARA
D. ÁNGEL ANTONIO ALGARRA PAREDES	B.O.E. de 21/07/2012	CONGRESO
D. RAMÓN ÁLVAREZ DE MIRANDA GARCÍA	B.O.E. de 21/07/2012	CONGRESO
D.ª ENRIQUETA CHICANO JÁVEGA	B.O.E. de 21/07/2012	CONGRESO
D.ª MARÍA JOSÉ DE LA FUENTE Y DE LA CALLE	B.O.E. de 21/07/2012	CONGRESO
D.ª MARÍA ANTONIA LOZANO ÁLVAREZ	B.O.E. de 21/07/2012	CONGRESO
D. JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO	B.O.E. de 21/07/2012	CONGRESO
D. ILLIBS ARMET I COMA	B.O.E. de 21/07/2012	SENADO

Tribunal de Cuentas | Calle Puencarral 81, 28004 Madrid | Teléfono 91 442 87 01

Ilustración 4: Información sobre las Secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento

The screenshot shows the website of the Tribunal de Cuentas. The header includes the logo and the text 'Tribunal de Cuentas'. Below the header, there is a navigation menu on the left and a main content area. The main content area displays the 'PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL PLENO ACTUAL' and a table with the following data:

CONSEJERO DE CUENTAS	NOMBRAMIENTO
D. RAMÓN ÁLVAREZ DE MIRANDA GARCÍA	REAL DECRETO 1140/2012, de 25 de Julio (BOE 26/07/2012)

Below this table, there is a paragraph explaining the Pleno del Tribunal. Then, there is a section for 'FISCALES JEFES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL PLENO ACTUAL' with a table:

FISCAL JEFE	NOMBRAMIENTO
D. OLAYO EDUARDO GONZÁLEZ SOLER	REAL DECRETO 720/2006, de 9 de junio (BOE 10.6.06)

Below this table, there is a section for 'SECRETARIO GENERAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL PLENO ACTUAL' with a table:

SECRETARIO GENERAL	NOMBRAMIENTO

The footer of the website contains the text: 'Tribunal de Cuentas | Calle Fuencarral 81, 28004 Madrid | Teléfono 91.447.87.01'.

Con respecto a la publicidad de las acciones del Tribunal de Cuentas, cabe destacar que en la antigua web había habilitado una sección dedicada especialmente a la fiscalización de los partidos políticos, como se puede observar en la Ilustración 5. En este apartado se concentraba la información relativa a la rendición de cuentas de las organizaciones políticas, que no solo estaba conformada por los informes de fiscalización emitidos por el Tribunal, sino que incluía toda la documentación relativa a las actuaciones del órgano con respecto a las irregularidades y casos llevados a la Sala de Enjuiciamiento.

Como se puede apreciar en la Ilustración 6, el apartado que recoge las publicaciones del Tribunal de Cuentas: informes, memorias, declaraciones, mociones, notas, etc., era un apartado bastante básico y resultaba incómodo para buscar y encontrar los documentos que se deseaban. El poco espacio entre los títulos y el procedimiento de búsqueda podía resultar complejo para una persona con habilidades digitales poco desarrolladas.

Cuando se preguntó al exjefe de Prensa, Fernando Gómez Laplaza, por la nueva web del Tribunal no quiso pronunciarse al respecto: ni por la web existente, ni por la nueva que estaba a las puertas de ser publicada. De esta manera, se dio por entendido que los contenidos de la web del Tribunal no son elaborados por el Gabinete de Prensa, ya que tampoco se mencionó durante la entrevista, que entre las funciones del responsable de comunicación entrara la gestión de los contenidos web. Actualmente se desconoce si esto continua siendo así, puesto que la actual directora de Comunicación, Marisol Gálvez Cuesta, no ha contestado a las preguntas de la investigadora. Sin embargo, en la portada de la nueva web destaca un apartado con noticias sobre las actuaciones del Tribunal, lo cual es un indicativo de que el actual departamento de comunicación puede estar elaborando contenidos informativos para la web.

Ilustración 2: Información sobre la fiscalización de los Partidos Políticos



The screenshot shows the website of the Tribunal de Cuentas. The main header features the logo and the text 'Tribunal de Cuentas'. Below the header, there is a navigation menu on the left with various links. The main content area is titled 'PLAN DE CONTABILIDAD' and includes sections for 'RESOLUCIONES', 'CONSULTAS', and 'MODELOS'. The 'MODELOS' section contains a table with the following data:

Título	Fecha de la Noticia
NOTA PRESENTACIÓN CONTABILIDAD ELECCIONES LOCALES 2011	30/06/2011
MODELOS PARA PRESENTAR LA CONTABILIDAD DE LAS ELECCIONES	30/06/2011
MODELO PARA REMITIR AL TRIBUNAL INFORMACIÓN DE PROVEEDORES	30/06/2011

At the bottom of the page, there is a footer with the text: 'Tribunal de Cuentas | Calle Fuencarral 81, 28004 Madrid | Teléfono 91 447 87 01'.

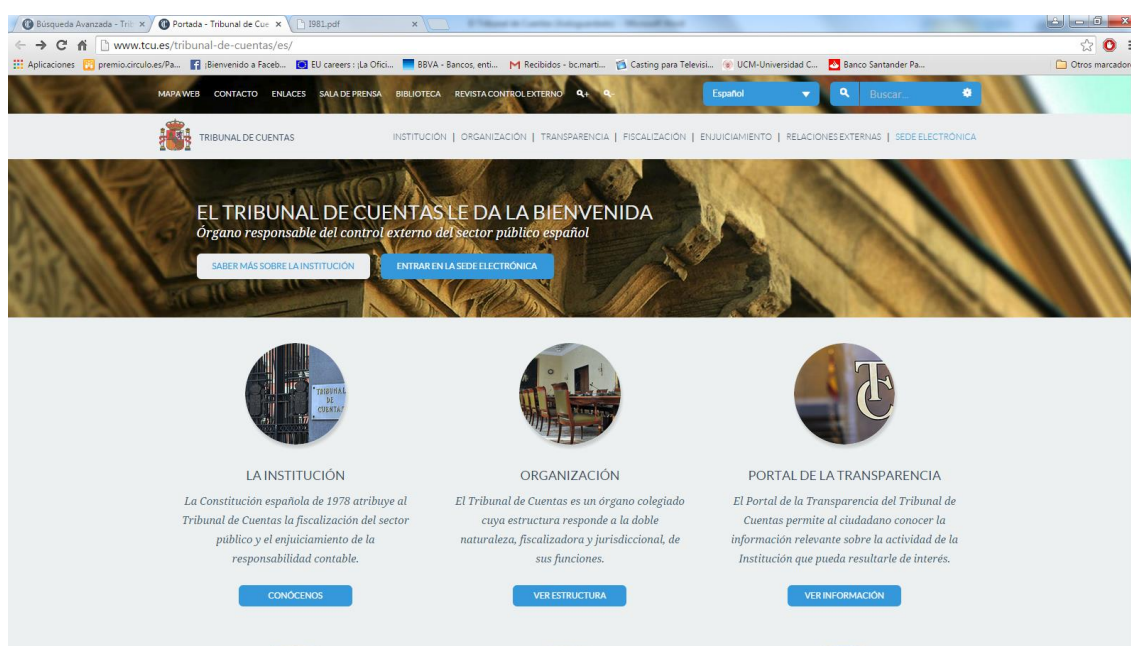
Ilustración 6: Listado de la publicación de Informe, Memorias, Declaraciones, Sentencias

The screenshot shows the website of the Tribunal de Cuentas. The header includes the logo and the text 'Tribunal de Cuentas'. Below the header, there is a navigation menu on the left with categories like 'PRESENTACIÓN', 'ANTECEDENTES', 'ORGANIZACIÓN', 'MEMORIA DE ACTUACIONES', 'ACTIVIDAD FISCALIZADORA', 'PARTIDOS POLÍTICOS', 'ACTIVIDAD JURISDICCIONAL', 'RELACIONES ENTRE EL TRIBUNAL DE CUENTAS Y EL SECTOR PÚBLICO', 'HAPAS DEL WEB', and 'ADVERTENCIA LEGAL'. The main content area displays a list of publications with columns for the document number, title, and date. The list includes various reports and declarations from 2006 to 2014. At the bottom, there is a footer with the address 'Calle Fuencarral 81, 28004 Madrid' and the phone number '91 447 87 01'.

Finalmente, en abril de 2014 se estrenó el nuevo portal digital del Tribunal de Cuentas, con una estructura más clara y sencilla como se puede apreciar en la Ilustración 7. Además, de facilitar la navegación a los usuarios y publicar más datos relevante sobre la institución y sus miembros, también se ha habilitado un portal de la transparencia para cumplir con la Ley 19/2013, por la cual el Tribunal está obligado a actuar bajo el principio de la publicidad activa¹⁵³.

¹⁵³ Artículo 2.1.f) “La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”. Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Ilustración 7: Actual *homepage* del Tribunal de Cuentas



De esta manera, se han cubierto las deficiencias de información como la trayectoria académica los miembros y resto de trabajadores de la institución y se ha publicado el organigrama esquemático del Pleno y de las Secciones de Fiscalización y Enjuiciamiento, permitiendo conocer de forma sencilla y rápida el funcionamiento de estos organismos. Por otra parte, el buscador de las publicaciones que emite el Tribunal ha mejorado notablemente, dando opción a realizar diferentes tipos de búsquedas por parte del usuario, lo cual es bastante avanzado y eficaz, para localizar cualquier informe.

Los actuales contenidos y la estructura de la nueva web han logrado adecuar la comunicación del Tribunal a los principios de transparencia y al derecho de acceso a la información, haciendo que la institución abandone la opacidad. En este sentido, cabe destacar que para la investigación de este capítulo se solicitó a través de la sede electrónica información relativa al número de personas que trabajan actualmente en

el organismo, detallando los cargos y la categoría de cada funcionario dentro de la entidad fiscalizadora¹⁵⁴.

En definitiva, las características de la nueva web que contrastan claramente con la anterior, suponen un avance importante para transparentar las acciones y actividades del Tribunal. Sin duda, la nueva web y el portal de transparencia que alberga, son conjuntamente una herramienta útil y eficaz para dar información tanto de la propia institución, como para facilitar la rendición de cuentas de otras entidades del Sector Público.

¹⁵⁴En el Anexo III del CD se puede ver el documento remitido por el Tribunal con toda la información completa y detallada.

Conclusiones de capítulo

La investigación realizada para este capítulo sobre el Tribunal de Cuentas abre la posibilidad de realizar una tesis sobre la propia institución y su comunicación. Sin embargo, las acciones realizadas para este trabajo han ido dirigidas a focalizar la relación de esta institución con la transparencia de las instituciones del Gobierno. De esta manera, después de revisar los antecedentes históricos del Tribunal de Cuentas, el marco legal que ampara su funcionamiento y competencias, escuchar el testimonio de dos personas que trabajan dentro de la institución y evaluar varios aspectos de la comunicación institucional del Tribunal, se llega a las siguientes conclusiones:

1. Existe una disfunción crónica por parte del Tribunal de Cuentas. Desde sus inicios ha tenido numerosos obstáculos y disfunciones para controlar las cuentas públicas de forma eficaz y actualizada. En un principio, las causas de esta disfunción se debían a las malas comunicaciones con los territorios más alejados del incipiente Estado moderno y a las técnicas primitivas para llevar la contabilidad, siendo poco útiles y costosas para el erario público. Por otra parte, las instituciones que debían ser fiscalizadas no cumplían con su deber de colaboración, complicando e impidiendo la labor del Tribunal.

Actualmente, los numerosos casos de corrupción que se han detectado dentro del Sector Público demuestran que el Tribunal de Cuentas sigue necesitando nuevas medidas y ajustes en su funcionamiento para ser más eficaz, como ha solicitado el presidente de la institución, Ramón Álvarez de Miranda. En este sentido, también resulta un factor determinante que existan mecanismos e incentivos para que las entidades del Sector Público y las organizaciones que perciben fondos del Estado, se comprometan a colaborar con el Tribunal y faciliten toda la información contable que este organismo precise para realizar correctamente su función fiscalizadora.

2. Existe dependencia política entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento debido, principalmente, al sistema de elección y nombramiento de los Consejeros. De este

modo los partidos políticos con representantes en el Congreso y el Senado, son los seleccionadores de las personas que aprueban la fiscalización de sus cuentas. Por lo tanto, existe cierto nivel de dependencia de los Consejeros de Cuentas con el sector político.

Además, la posibilidad de reelección de los Consejeros por parte de las organizaciones políticas con representación en las Cortes Generales, también es un factor condicionante en las decisiones de los Consejeros sobre las actuaciones del Tribunal, con el fin de continuar en el cargo y, también, pudiendo beneficiar a los partidos políticos.

Por otra parte, se encuentra el nombramiento del Fiscal-jefe, que según la información resultante de las leyes que regulan el funcionamiento del Tribunal – Ley Orgánica 2/1982 y Ley 7/1988-, junto con la Ley 50/ 1981 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el puesto es designado por el Gobierno entre las propuestas del Fiscal General del Estado y el Consejo Fiscal.

Este sistema de nombramiento, debido al contexto de crisis política e institucional, perjudica la imagen de dependencia del Tribunal de Cuentas de cara a la opinión pública. De hecho, los diferentes casos de corrupción han menoscabado la credibilidad de este órgano para garantizar la buena gestión de los recursos públicos por parte de los beneficiarios.

3. Falta de especialización. Los funcionarios públicos que ocupan los puestos de Auditores e Interventores de Cuentas, han obtenido su cargo de funcionario aprobando las oposiciones de acceso para otras administraciones públicas. Este hecho sucede porque no hay continuidad en las convocatorias de las oposiciones para Tribunal de Cuentas, lo cual impide la creación o existencia de un cuerpo de opositores especializado para proveer los cuerpos de auditores, interventores, contadores y letrados del órgano fiscalizador.

Por otro lado, para cubrir las vacantes del cuerpo de Letrados, se traen a funcionarios procedentes de la Abogacía del Estado, mientras que las vacantes del

Cuerpo de Auditores se suelen cubrir con los Inspectores de Hacienda. En este sentido, se perjudica doblemente a la institución fiscalizadora. Por una parte, se perpetúa la discontinuidad en la convocatoria de oposiciones para el Tribunal de Cuentas, impidiendo que las personas que accedan a los cuerpos de Letrados, Auditores y Fiscalizadores tengan la más alta cualificación y especialización. Por otra parte, el hecho de que se trasladen funcionarios de diferentes Administraciones Públicas para cubrir vacantes dentro del Tribunal de Cuentas, crea una relación de dependencia entre el funcionario y el alto cargo que ha solicitado su incorporación. Esta relación, fruto del criterio de selección personal y arbitraria del alto cargo, puede condicionar la valoración imparcial y profesional del funcionario a la hora de desempeñar sus acciones dentro del Tribunal.

4. Los recursos del Tribunal de Cuentas, sobre todo en capital humano, son insuficientes para llevar a cabo su funcionamiento de manera ágil y eficaz. El presupuesto del Tribunal de Cuentas para 2014 fue de 61,413 millones de euros. El número de personas que trabajan actualmente es de 744, que se reparten de la siguiente manera: 40 letrados, 42 auditores, 82 funcionarios superiores procedentes de otras administraciones, 222 técnicos de auditoría y control externo, 23 funcionarios intermedios de otras administraciones y 197 de personal laboral (no funcionarios).

Según se desprende de los datos de la *Memoria anual del Tribunal de Cuentas en el año 2014*, publicada en la página web del órgano fiscalizador en marzo de 2015, éste revisó 434 informes de cuentas de las diferentes entidades del Sector Público a nivel estatal, 272 informes de las cuentas rendidas por las Comunidades Autónomas de Cantabria, Extremadura, Región de Murcia, La Rioja y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y 9.986 informes procedentes del Sector Público Local.

A estos informes relativos a las cuentas de las entidades del Sector Público, habría que sumarles el número de contratos de adjudicaciones procedentes de todas las

Administraciones, más las peticiones especiales que el Parlamento puede hacer al Tribunal, para que fiscalice actuaciones concretas. De esta manera, durante 2014 el Tribunal de Cuentas recibió 2.719 expedientes de contratos formalizados durante los ejercicios 2013 y 2014 de los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos; 236 expedientes de contratos procedentes de las entidades del sistema de la seguridad social; 1.248 expedientes de contratos remitidos por las entidades del sector público empresarial estatal y 1.261 de entidades del sector público autonómico, junto con otros miles¹⁵⁵ de expedientes más.

En una entrevista para el programa La Galería de TVE en 2013, Ramón Álvarez de Miranda explicó que el Tribunal no fiscaliza el cien por cien de la gestión del sector público. “No podría hacerlo ningún tribunal de cuentas del mundo. El tamaño del sector público, de cualquier país ‘avanzado’ supera el 60% del PIB puesto que hablamos de grandes instituciones con grandes presupuestos a fiscalizar¹⁵⁶”, en este sentido, el Presidente del Tribunal declaró que la institución española fiscaliza “una parte” de la actividad económica que previamente es seleccionada en base a la consideración de “área de riesgo” o si es un sector que lleva mucho tiempo sin ser fiscalizado.

Si hacemos una pequeña comparación con el organismo homólogo francés del Tribunal de Cuentas español, el primer detalle que llama la atención es la fuerte inversión que hace el Estado galo en su órgano fiscalizador. Según la página web de *Le Cour de Comptes* se describe su presupuesto para el periodo 2013-2015, que asciende a 170 millones de euros; a su vez, publican un desglose de los gastos previstos junto con la ejecución del presupuesto y su variación por periodos.

En cuanto al número de personas que trabajan dentro de Le Cour asciende a 1.800, según publica el organismo francés en su sección de Recursos Humanos¹⁵⁷. Aproximadamente, 700 son Contadores y Auditores, mientras que los 1.100

¹⁵⁵ Memoria anual del Tribunal de Cuentas en el año 2014. Número 1083. Páginas 23-25.

¹⁵⁶ Entrevista a Ramón Álvarez de Miranda en el programa La Galería, el 28 de diciembre de 2013. TVE. Minuto 3.05. <http://www.rtve.es/alacarta/videos/la-galeria/galeria-28-12-13/2268509/>

¹⁵⁷ <http://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Nous-rejoindre/Les-objectifs>

restantes pertenecen al Cuerpo de Magistrados, funcionarios de las diferentes categorías A, B y C, Magistrados, fiscales y empleados contratados.

Simplemente el número de contadores y auditores franceses supera al número total de personas que trabajan dentro del Tribunal español. Cabe recordar, que el Tribunal francés, además de fiscalizar las cuentas del Estado, también evalúa las políticas públicas antes de que el Gobierno galo las apruebe, con el fin de juzgar objetivamente si la medida en cuestión es beneficiosa para la sociedad francesa.

A finales de abril, cuando el Presidente del Tribunal compareció ante la Comisión Mixta para presentar el informe sobre los gastos electorales de los partidos políticos en las elecciones europeas de 2014, aprovechó la ocasión para lamentar la falta de medios del Tribunal para detectar la financiación ilegal de los partidos políticos¹⁵⁸. Uno de los temas por los que más se ha criticado a esta institución. En este sentido, Álvarez de Miranda afirmó que necesitaría “el doble o el triple” de los medios que tiene actualmente el Tribunal, y señaló que desde hace cinco años no puede ofertar empleo público para cubrir puestos dentro del organismo que preside.

5. La opinión pública no percibe la funcionalidad del Tribunal. Sobre este aspecto, el papel de los medios de comunicación resulta fundamental para la institución, ya que las noticias que denuncian escándalos de corrupción política, suelen captar mejor la atención de los ciudadanos, mientras que las noticias de las actuaciones del Tribunal apenas son retenidas por el público.

La estrategia del departamento de comunicación del Tribunal de Cuentas, de mantener informados a los principales medios de comunicación diariamente a través de un boletín o *newsletter*, ha demostrado durante los últimos años que no es eficaz. Como se ha podido comprobar con el seguimiento de prensa realizado, la información generada por el Tribunal como la aprobación de fiscalizaciones,

¹⁵⁸ Noticia publicada en el diario EL País, el 29 de abril 2015, página 14 de la edición impresa. http://politica.elpais.com/politica/2015/04/28/actualidad/1430229555_378619.html

reuniones del Pleno, publicación de informes y memorias, o las declaraciones de los Consejeros de Cuentas, sirven para dar cobertura o acompañar a otros temas de actualidad más noticiables que las propias actividades del Tribunal. Este hecho repercute en la percepción final del lector y de la ciudadanía sobre el órgano. La anécdota de su ubicación resume muy bien este hecho. La céntrica parada de metro de Madrid llamada “Tribunal”, tiene este nombre en honor a la institución que está junto a la parada. Pero la gran mayoría de las personas que diariamente transita por esta zona no sabe que es el Tribunal de Cuentas.

6. La página web de la institución ha mejorado notablemente con su actualización en abril de 2014, poco antes de que la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno entrase en vigor, sin embargo la presencia *online* del Tribunal de Cuentas está por desarrollarse.

La anterior *website* muy básica e incluso rudimentaria, incumplía numerosos indicadores de transparencia, destacando negativamente el bajo nivel de accesibilidad y visibilidad de la información relevante sobre el Tribunal. Como se ha mencionado anteriormente no había un organigrama del Pleno, ni de las secciones de Enjuiciamiento y Fiscalización. Resultaba complicado averiguar quiénes eran las personas que ocupaban los principales cargos de responsabilidad, como los Consejeros de Cuentas, el Fiscal o el Secretario General. La única información que se facilitaba de estas personas eran el nombre, el cargo y la fecha de su nombramiento.

La nueva página web, mucho más clara, estructurada y transparente, permite conocer gran parte de la información que antes se omitía, sobre todo, aquella relacionada con los miembros del Pleno, las funciones que desempeñan y sus trayectorias profesionales. Los organigramas publicados permiten conocer la organización interna del Tribunal, de manera general, pero gracias a los organigramas de las dos Secciones, de Enjuiciamiento y Fiscalización, y de la Comisión de Gobierno, estos departamentos han dejado de ser un misterio para los usuarios.

Sin embargo, las nuevas tecnologías de la comunicación (TIC) permiten llegar a un mayor número de personas, independientemente del lugar de residencia, habilidades informáticas, discapacidades físicas o nivel económico. La tecnología ofrece multitud de opciones tanto para que la información sea accesible de forma rápida, económica y universal, como para hacer más visible y presente a las instituciones en la sociedad. En este sentido, destaca negativamente la ausencia del Tribunal de Cuentas en las redes sociales. Los perfiles en comunidades digitales como Facebook y Twitter permitirían a esta institución ser más visible para el conjunto de la ciudadanía, como hace el Tribunal de Cuentas francés que tiene un perfil en Twitter. También es recomendable permitir a los usuarios de la web suscribirse al boletín informativo, de esta manera se elimina la acción intermediaria de los medios de comunicación sobre las noticias del Tribunal.

Para concluir este punto, solo falta comentar que la nueva web del órgano fiscalizador ha supuesto un gran avance en transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, debe ir un paso más allá de la publicidad activa, si quiere mejorar su visibilidad y confianza frente a la sociedad española. El Tribunal debería aprovechar los nuevos canales de comunicación, como las redes sociales, para interactuar con la sociedad, evaluar las necesidades de información y mejorar su imagen como institución democrática.

7. Por último, cabe mencionar que la comunicación del Tribunal es bastante deficiente para aquellas personas que no son medios de comunicación. Como se ha explicado en epígrafes anteriores, la existencia del gabinete de prensa del Tribunal era desconocida al inicio de la investigación, puesto que en la antigua web no había ningún dato de contacto más que el teléfono de la centralita. En este sentido, la experiencia para conseguir información de fuentes del Tribunal desveló un alto grado de dificultad para obtener cualquier tipo de información a través de las fuentes de la institución, debido principalmente a la actitud de las personas del departamento de prensa.

Para entrevistar al entonces jefe del Gabinete de Prensa, Fernando Gómez Laplaza, se tuvo que recurrir a la relación de amistad de un contacto del Tribunal para concretar la entrevista con el exjefe de prensa. Mientras que la actual Directora de Comunicación, tras tres meses de llamadas, aplazamientos y varios *emails* sin contestar, se desistió de contar con su colaboración ante su desinterés por la investigación. Por lo tanto, incluir más datos de contacto con el Tribunal, como el *email* del departamento de prensa y otras secciones como la biblioteca o los editores de la página web, no sirve de nada si no hay una respuesta positiva al otro lado de los datos de contacto.

Esta desidia por parte del departamento de comunicación perpetúa la imagen de institución hermética y opaca que actualmente pesa sobre el Tribunal. La estrategia de comunicación de este organismo debería ser más ambiciosa y no limitarse a crear noticias interesantes para aumentar su presencia únicamente en los medios de comunicación, sino que debería establecer un canal directo de información con la sociedad a través de las nuevas tecnologías de la información. Como se ha mencionado en el punto anterior, una institución como el máximo órgano fiscalizador debería aprovechar las redes sociales para ser más visible en la sociedad y abrirse a los ciudadanos como hacen la Moncloa y el Consejo del Poder Judicial gracias a sus cuentas de Facebook, o el Senado a través de Twitter.

Capítulo 5

La transparencia en la prensa española

Introducción

La libertad de información se asienta sobre los pilares de la libertad de prensa y medios de comunicación. En el capítulo uno de esta tesis se ha estudiado cómo las primeras regulaciones tuvieron como objetivo garantizar de manera paralela ambas libertades -información y prensa- y, posteriormente, se fueron ampliando hacia el acceso a la información pública y la transparencia de la administración.

La historia de la democracia ha demostrado la estrecha y necesaria relación que existe entre este sistema de estado y la libre divulgación de información de cualquier ciudadano. De hecho, las dos Guerras Mundiales fueron campos de ensayos para comprobar y desarrollar el poder que ejerce la información sobre las sociedades y la opinión pública. Sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial, se puso de manifiesto la capacidad de manipulación y control que ejercían los medios de comunicación sobre las masas de ciudadanos, haciendo posible que éstas estuvieran en un estado dócil y receptivo a los intereses de los líderes del gobierno.

Por otra parte, una de las principales características de las dictaduras y los regímenes totalitarios es el control¹⁵⁹ que mantienen sobre la divulgación de la información, monopolizando los medios de masas y controlando, a través de la censura, la publicación y difusión de ideas contrarias a los ideales del gobierno. En este sentido, la evolución y el desarrollo de nuevos medios de comunicación siempre han supuesto nuevas oportunidades para las voces disidentes de estos sistemas.

¹⁵⁹ Adolf Hitler creó el *Ministerio del Reich para la Ilustración Pública y Propaganda* un mes después de ser elegido canciller del Tercer Reich alemán; el fin de esta institución fue para informar a la población sobre la política del gobierno nazi y servir a modo de guía sobre la cultura del régimen. Por otra parte, se prohibió la creación de nuevos medios impresos por la disposición del Presidente de la Cámara Imperial de la Prensa vigente desde 1933 hasta 1935.

En la historia de la comunicación social, primero aparecieron los panfletos propagandísticos, un sistema que utilizó Lutero durante su revolución contra el Vaticano; posteriormente, la radio se convirtió en una verdadera arma contra la moral enemiga, como se comprobó durante las dos grandes guerras del siglo XX. Cuando apareció la información televisada, se dio un paso más allá al mostrar qué estaba sucediendo. La opinión pública norteamericana se volvió contra el gobierno del presidente Lyndon B. Johnson, tras ver por televisión las acciones del ejército estadounidense sobre la población vietnamita y el goteo constante de ataúdes con jóvenes soldados que volvían de un conflicto demasiado largo y lejano.

Cada nuevo invento y avance en telecomunicación, los gobiernos suelen encontrar en este hecho un desafío para controlar la información, entre las principales razones destaca el temor a que la opinión pública se vuelva contra los propios dirigentes. Del mismo modo, los cambios políticos y las nuevas ideologías también han influido en los sistemas de información según los públicos a los que se dirigían los mensajes. Un ejemplo de este hecho fue la adopción del sufragio universal a principio del siglo XX por las democracias occidentales (Boderías, E., Laguna, A., Martínez Gallego, F.A., 1996: 330-331). El crecimiento de la población votante en Gran Bretaña y EE.UU aumentó el público de la prensa interesada en conocer la actualidad política en la cual tenían voz y voto. A su vez, este aumento de individuos consumidores de las ideas de los periódicos, también incrementó la capacidad de influencia de los medios en las sociedades.

El siglo XX comienza a estar considerado por muchos autores como una nueva era de la historia, marcada por la revolución de los medios de comunicación y los nuevos hábitos de las personas para informarse. De este modo, la sociedad de la información (Masuda, 1980) se encuentra en plena evolución como consecuencia de la revolución que ha supuesto Internet. La red de redes, como se ha comentado a lo largo de esta tesis ha cambiado muchos hábitos de consumo, el primero de ellos el de la información. Las nuevas generaciones de jóvenes, denominados como *millennials*¹⁶⁰, cuyo comportamiento social se caracteriza por sus habilidades en el manejo de la comunicación digital y las redes sociales. Esta nueva generación no solo lee

¹⁶⁰ <http://adage.com/article/btob/event-marketers-opportunities-gen-y/286411/>

digitalmente, sino que escucha y ve la televisión a través de las múltiples opciones que ofrece Internet. Por lo tanto, cabe esperar que tanto la nueva generación de jóvenes, como las venideras, conciban Internet y las TIC como canales legítimos para ejercer sus derechos y obligaciones democráticos.

De hecho, la revolución de la transparencia en el sector de la política, la Administración Pública y el Estado en general, a partir del año 2000, se concibe desde la perspectiva de las nuevas tecnologías de la información. De hecho, las leyes más antiguas sobre transparencia y acceso a la información han sido reformadas durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, para adaptarlas al ámbito virtual y las sedes electrónicas.

Por su parte, las plataformas ciudadanas han sabido utilizar las TIC con un doble objetivo en su misión de implementar los principios de la transparencia y el gobierno abierto. Por un lado, se han servido de los medios digitales para contactar con los sectores sociales más sensibles y comprometidos con la libertad de información y el acceso a la información, creando foros de debate e introduciendo el tema de la transparencia en la discusión pública; posteriormente, estas plataformas han utilizado el alcance y la velocidad de difusión de los canales digitales para hacer llegar su mensaje a la sociedad en general, a fin de despertar la conciencia de la ciudadanía sobre su papel activo tanto en el ámbito político como público.

Sin embargo, la prensa tradicional en España ha tenido un discurso sobre la transparencia diferente en tiempo y en tratamiento. Como prensa “tradicional” se entiende a los medios de comunicación más antiguos en España, cuya representación máxima está en los periódicos de formato impreso, que siguen teniendo un papel relevante en la creación de opinión dentro de la sociedad española, ya que este tipo de prensa sigue siendo un referente sobre la sensibilidad de la opinión pública con respecto a los temas de actualidad para otros medios, como la radio y la televisión, por su carácter analítico de los hechos. Las portadas de los medios¹⁶¹ escritos siguen siendo el barómetro de la agenda de debate social y, por este motivo, dentro de esta

¹⁶¹ En el último Estudio General de Medios correspondiente a abril 2014-marzo 2015, la prensa diaria tiene casi un 30% de penetración en la población, con 11.550 lectores diarios, 9.955 de los cuales son de información general.

tesis tiene cabida un exhaustivo análisis del tratamiento de la transparencia por parte de la prensa escrita española. Este estudio, para el cual se ha desarrollado una metodología propia de análisis, tiene como objetivo medir el interés de la prensa española por la transparencia.

1. Metodología del análisis de prensa

En el párrafo anterior se ha explicado que la principal razón para analizar la prensa escrita española se debe a su influencia para establecer los temas de actualidad en el debate público y carácter analítico en el tratamiento de los hechos. De este modo, se hizo una selección de los periódicos más representativos de la prensa española, en base a su prestigio periodístico y el número de lectores, acotando la muestra a los siguientes diarios de información general: *El Mundo*, *El País*, *La Razón* y *La Vanguardia*.

Además de la audiencia y la tradición periodística de los diarios elegidos, también se ha buscado la representatividad del espectro ideológico de la opinión pública. De este modo, también se ha tenido en cuenta las líneas editoriales bien identificadas en cada uno de los medios seleccionados para el objeto de estudio.

La justificación de estudiar la prensa escrita en la era de la información digital, como se ha explicado en la introducción de este capítulo, responde a la necesidad de conocer el interés de las noticias sobre transparencia para cada medio, gracias a las características, situación y extensión del texto informativo dentro del diario.

De esta manera, se han elaborado un cuadro de análisis para las noticias impresas, diseñado exclusivamente para recoger una descripción minuciosa de la página, situación, extensión y señas del autor de la noticia. Asimismo, para determinar si la noticia corresponde a la temática sobre la transparencia, o no, se han identificado una serie de palabras claves que han de estar presentes en el texto de la noticia, al menos una vez en todo el texto.

A continuación se hace una descripción más precisa del cuadro de análisis y del significado de cada palabra para determinar las características de la noticia.

1.1 Descripción del cuadro de análisis de prensa:

En primer lugar el cuadro del análisis está dividido en dos secciones: una parte superior donde se recogen toda la información acerca de las características de la noticia; y una parte inferior donde se identifican las palabras claves que determinan si la noticia trata la transparencia como tema principal de la noticia o por el contrario la mención de la transparencia dentro del texto informativo sirve de introducción o excusa para hablar de otro tema relacionado con la transparencia, como son la corrupción, la política o la economía.

- **Parte superior del cuadro de análisis.** Esta sección del cuadro abarca siete recuadros que van desde la “fecha” de la publicación hasta el “resumen de la noticia”. Esta parte del cuadro recoge la información sobre la situación exacta de la noticia dentro del periódico, permitiendo conocer la relevancia que otorga el medio a las noticias sobre transparencia en base a su localización.

De este modo, cada recuadro aporta una información distinta al investigador, identificando los siguientes elementos:

- **Fecha de la noticia;** este dato permite identificar los dos periodos de realización del análisis. El primer periodo de tiempo es anterior a la aprobación de la Ley 19/2013, correspondiente a los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2013; el segundo periodo de análisis se realizó durante los mismos meses del año 2015, fecha posterior a la entrada en vigor de todos los títulos de la ley. Por otra parte, también permite conocer la frecuencia de tiempo entre las publicaciones de noticias sobre transparencia en ambo periodos.
- **Sección;** este apartado revela la clasificación de las noticias según las secciones en las que se dividen los temas dentro del diario. Estas son nacional, opinión, internacional, etc., permitiendo conocer si la transparencia es considerada como un tema de índole nacional, internacional, local, de opinión o está integrada en la línea editorial del medio.
- **Autor de la noticia;** con este dato se pretende conocer si hay un redactor del diario especializado en el tema de la transparencia o no.

En este sentido, la repetición de un mismo redactor que cubre habitualmente este tipo de noticias, revela que existe una especialización y, por tanto, un interés especial por tratar el tema de la transparencia. Por el contrario, si es frecuente que sea una noticia de agencia o si el periodista que firma la noticia no suele ser el mismo, será indicativo de que la transparencia tiene un tratamiento menor o secundario por parte del diario.

- **Extensión del titular;** esta parte de la noticia es el principal reclamo visual para invitar al lector a detenerse en el texto y leerlo. Por lo tanto, el tamaño del titular indica la relevancia y prioridad que otorga el medio a una noticia en relación con otras de titulares menores, puesto que a mayor extensión del titular, aumentan las posibilidades de que el lector se interese y lea el resto del texto.
- **Extensión del contenido;** esta información revela el espacio que ocupa el texto informativo dentro de la página. El número de columnas y su situación en la página (superior, central, derecha o izquierda) es otro dato relevante que determina el interés del medio por que la noticia sea visible y, por tanto, aumentar las posibilidades de que sea leída.
- **Situación** de la noticia en página par o impar; en el sistema de escritura occidental, la lectura se realiza de derecha a izquierda y las páginas impares (uno, tres, cinco, etc.) permiten leer el contenido en ellas sin girar la cabeza, una comodidad que la prensa escrita utiliza para situar en estas páginas impares aquellas noticias que desean destacar para que sean leídas. De este modo, las noticias consideradas relevantes o destacadas siempre son situadas en las páginas impares, con permiso de la publicidad contratada.
- **Tema de la noticia;** el resumen de las primeras líneas del texto permiten conocer la perspectiva y el enfoque de la noticia, para determinar si la transparencia es el tema principal o por el contrario es un asunto secundario, según el enfoque del texto informativo. A veces los titulares pueden llevar a confundir sobre el tema principal

de la noticia, por este motivo se ha incluido este apartado. Además, la información de este recuadro también tiene un carácter auxiliar para el análisis, puesto que ayuda a determinar si la noticia es o no sobre transparencia, en caso de que las “palabras claves” no sean determinantes. Dicho de otra manera, en caso de que las palabras en el texto no permitan identificar claramente si el tema principal trata la transparencia o no, el resumen de la noticia es el dato que determina finalmente el tema.

- **Parte inferior del cuadro de análisis.** Esta sección del cuadro se encuentra a su vez dividida en dos subsecciones que son las *Palabras claves* y *Palabras antagónicas*. Cada uno de los apartados de palabras tiene una función identificadora de manera que las *Palabras claves* determinan que la noticia trata como tema principal la transparencia – palabras “claves” para identificar la transparencia-, mientras que las *Palabras antagónicas* determinan que el tema principal es otro distinto, siendo la transparencia un tema secundario utilizado como introducción para hablar de otro relacionado – palabras “antagónicas” a la transparencia.

Para determinar objetivamente si el tema o el enfoque principal de la noticia es la transparencia, también se ha tenido en cuenta la repetición de palabras dentro del texto, tanto de las claves como de las antagónicas. Como se mencionaba en el apartado de “Tema de la noticia”, en caso de que el número de ambos tipos de palabras sea igual y no quede claramente definido el tema principal, el apartado del “Tema” será el dato final para determinarlo.

- **Palabras Claves;** éstas palabras identifican que el tema principal de la noticia es la transparencia. De manera que se han seleccionado aquellos términos y elementos que se encuentran en la definición del concepto de transparencia aportado en el capítulo uno. Las Palabras claves pueden encontrarse en cualquier parte de la noticia (titular, subtítulo, antetítulo o cuerpo), pero lo relevante es el número de veces que se repitan las mismas palabras junto con otras palabras “claves”, es decir, que para identificar una noticia

sobre transparencia han de repetirse varias veces una combinación de palabras “claves”, como por ejemplo: “Transparencia”, “web”, “información” y/o “democracia”.

- ▶ *Transparencia*, principalmente hace referencia a la transparencia como principio, aunque también se han identificado y diferencia las palabras de “transparencia” que hacen referencia a la Ley 19/2013 y a la ONG TI-E, a fin de determinar el tema principal de la noticia.
- ▶ *Web*, esta palabra hace referencia a las páginas web a través de las cuales se publica información relevante que identifica como transparente a un organismo, entidad, institución, etc.
- ▶ *Público*, esta palabra identifica dos conceptos aplicados a la transparencia. Uno es el adjetivo “público” como efecto de publicar información o datos (hacer público) y el segundo es el adjetivo en referencia al sector público de la administración, sobre el que se pretende implementar las prácticas de transparencia.
- ▶ *Información*, es el elemento derivado de las acciones de hacer público y presente en las web de las instituciones para que se dé la transparencia.
- ▶ *Rendir cuentas*, en referencia a uno de los principales objetivos de la transparencia que es que la información publicada permita a los organismos estatales rendir cuentas públicamente.
- ▶ *Democracia*, en referencia a otro de los objetivos de implantar la transparencia, mejorar el sistema democrático y mejorar sus mecanismos de participación.
- ▶ *Administración*, en referencia a la administración pública en general, puesto que es el principal sujeto de la Ley 19/2013 y el objeto de crítica de la opacidad.

- **Palabras Antagónicas;** estas palabras determinan si el tema principal es otro opuesto al de la transparencia, como la corrupción o la política, principalmente. De esta manera se han identificado:
 - ▶ *Opacidad*, en referencia al concepto opuesto de la transparencia.
 - ▶ *Corrupción*, en referencia a las prácticas fraudulentas y deshonestas de los responsables públicos y políticos.
 - ▶ *Tribunal de Cuentas*, en referencia al principal órgano fiscalizador de las cuentas públicas y responsable de transparentar la gestión de los recursos públicos.
 - ▶ *Responsabilidad*, en referencia a las consecuencias de las prácticas corruptas o fraudulentas de los responsables públicos y políticos.
 - ▶ *Illegal*, en referencia a las actuaciones de los cargos con responsabilidades públicas que van contra la ley española.
 - ▶ *Partido*, en referencia a los partidos políticos, quienes se han visto implicados en numerosos escándalos de corrupción durante el periodo analizado.
 - ▶ *Político/a*, en referencia al sector político o de la política en general, no a las personas.

En definitiva, el cuadro de análisis diseñado para este estudio aporta dos resultados: determinar si la noticia trata como tema principal la transparencia en base al número y frecuencia de *Palabras Claves*, frente a las repeticiones de *Palabras Antagónicas*; y conocer la relevancia que otorga el medio a este tipo de noticias en base a la situación y extensión de la noticia dentro del periódico.

Por otra parte, los dos periodos establecidos para el análisis aportan un tercer objetivo a este análisis de prensa: determinar si el interés de los medios de comunicación por la transparencia está marcado por el debate político, o

los medios mantienen un interés sobre la transparencia independientemente de las acciones y discusiones de la agenda política.

Por último, en este análisis se ha incluido un objeto más de estudio: las noticias publicadas en los diarios de la muestra el día después de la puesta en marcha del Portal de la Transparencia. Este “apéndice” del análisis de prensa no estaba previsto que se realizara al inicio de la investigación, sin embargo, la repercusión del hecho en sí – el estreno del Portal de la transparencia del Gobierno español- supuso tal impacto en los medios escritos¹⁶², que se determinó realizar un “análisis cápsula” de las noticias publicadas el día después del estreno del Portal, a fin de comprender cuál era el hecho noticiable desde la perspectiva de los medios: el estreno del Portal, los datos publicados u otros temas derivados como la corrupción.

2. Análisis de prensa

Analizar objetivamente las ciencias sociales y humanas suele conllevar una dificultad añadida puesto que el objeto de estudio es cambiante, subjetivo en ocasiones y poseedor de diversos elementos abstractos que a veces pueden complicar la labor investigadora. En este sentido, los resultados obtenidos del análisis a veces han tenido que ser valorados según criterios propios de la investigadora, de manera que si otro investigador realizara la misma investigación podría obtener unos valores finales ligeramente distintos a los resultados presentados en esta tesis. Sin embargo, estas leves variaciones no son un perjuicio del valor final del estudio, debido a que los números totales arrojan una conclusión clara y concreta.

A continuación se explican los resultados del análisis en ambos periodos y del “análisis cápsula” de las noticias sobre el estreno del Portal de la Transparencia.

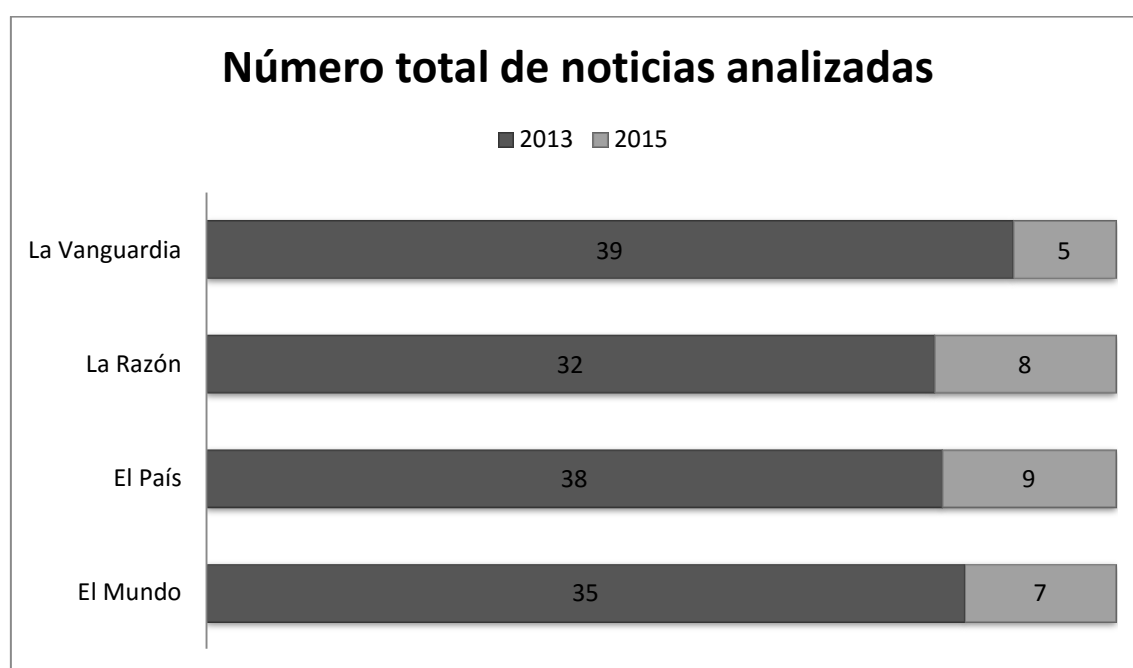
¹⁶² Los principales periódicos del país mencionaron en la portada del 11 de diciembre de 2014 el estreno del portal de la transparencia.

2.1 El tratamiento de la transparencia en 2013 y 2015

Los primeros resultados que se desprenden del análisis de prensa en ambos periodos de tiempo es que durante el debate parlamentario del Proyecto de ley de transparencia, el tema de la transparencia fue más tratado por los medios españoles que durante el periodo posterior a la entrada en vigor de la norma en 2015.

En la Tabla 2.1 se puede apreciar la clara diferencia de las noticias que hacen referencia a la transparencia en 2013, frente a la escasa publicación de noticias de esta índole en 2015.

Tabla 2.1



Durante el periodo de análisis de 2013, los diarios analizados publicaron una media de 30 noticias susceptibles de ser sobre transparencia, mientras que en 2015, durante los mismos meses, apenas llegaron a ser una decena.

En la siguiente Tabla 2.2, se indican cuántas noticias de las analizadas en 2013 tratan como tema principal la transparencia y cuántas no. El resultado es que mayoritariamente son noticias sobre transparencia, aunque en el caso de La

Vanguardia, el número de noticias sobre transparencia es casi igual al número de noticias publicadas cuyo tema principal es la corrupción política.

Tabla 2.2



En el caso de las noticias analizadas durante 2015, a pesar de su escaso número, los valores generales son similares a los resultados de 2013. Es decir, la mayoría de las noticias analizadas son sobre transparencia como se puede apreciar en la Tabla 2.3.

Tabla 2.3

Diarios 2015	Noticias analizadas		
	Transparencia	Corrupción	
El Mundo	7	5	2
El País	9	6	3
La Razón	8	5	3
La Vanguardia	5	3	2

En base a la clasificación por secciones, se puede afirmar que la mayoría de las noticias sobre transparencia están situadas en la parte de Nacional o España – dependiendo de la publicación; para este estudio se ha decidido unificar la nomenclatura de la sección como Nacional. En un número bastante inferior al de la sección de Nacional, las otras secciones donde se han clasificado las noticias de transparencia han sido Opinión, Internacional, Economía y otros (Local o suplementos). Evidentemente, el debate parlamentario del Proyecto de ley ha sido un factor determinante para que las noticias de transparencia hicieran referencia a intereses de ámbito nacional.

En las siguientes Tablas: 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7 se pueden observar la clasificación por secciones de las noticias de transparencia durante el periodo de 2013 en cada uno de los diarios analizados.

Tabla 2.4

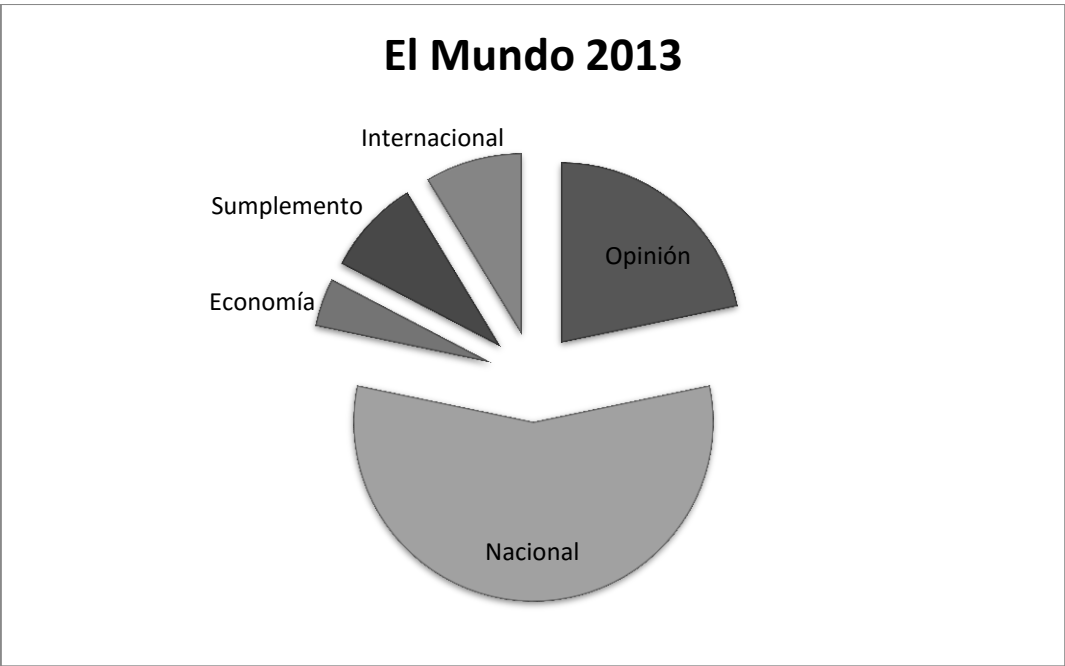


Tabla 2.5

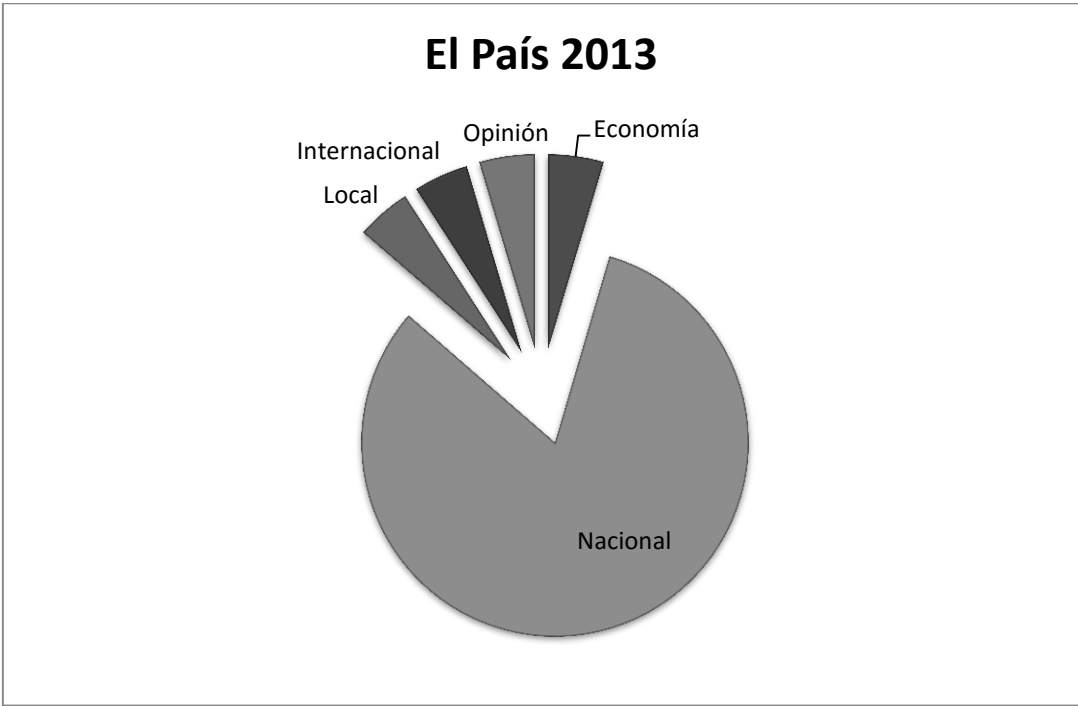


Tabla 2.6

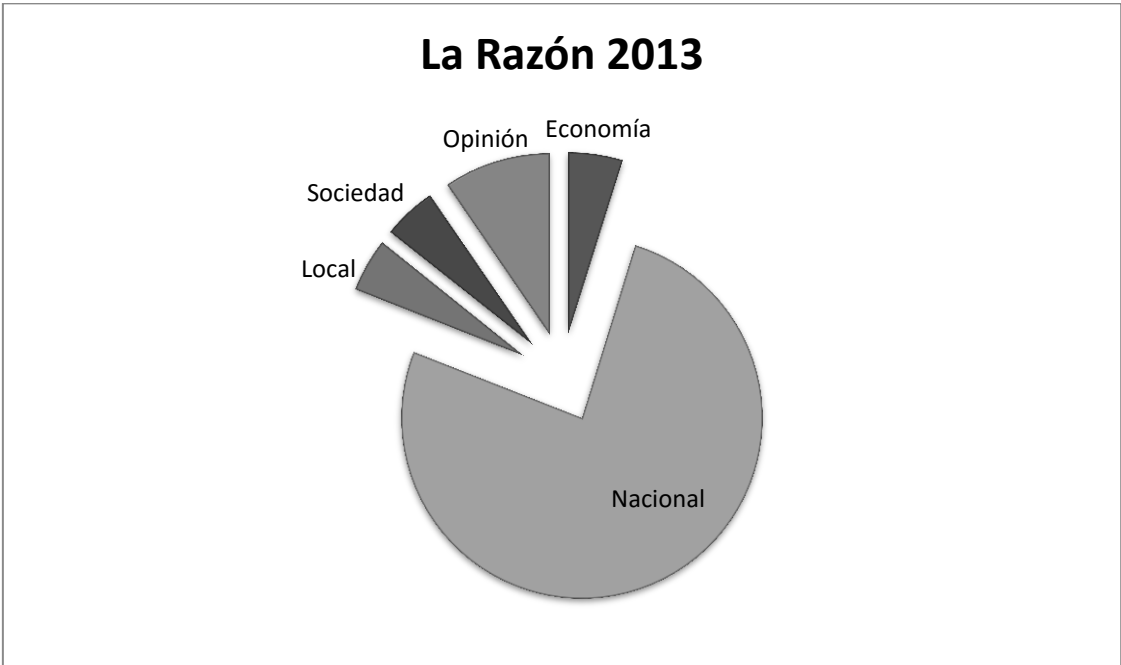
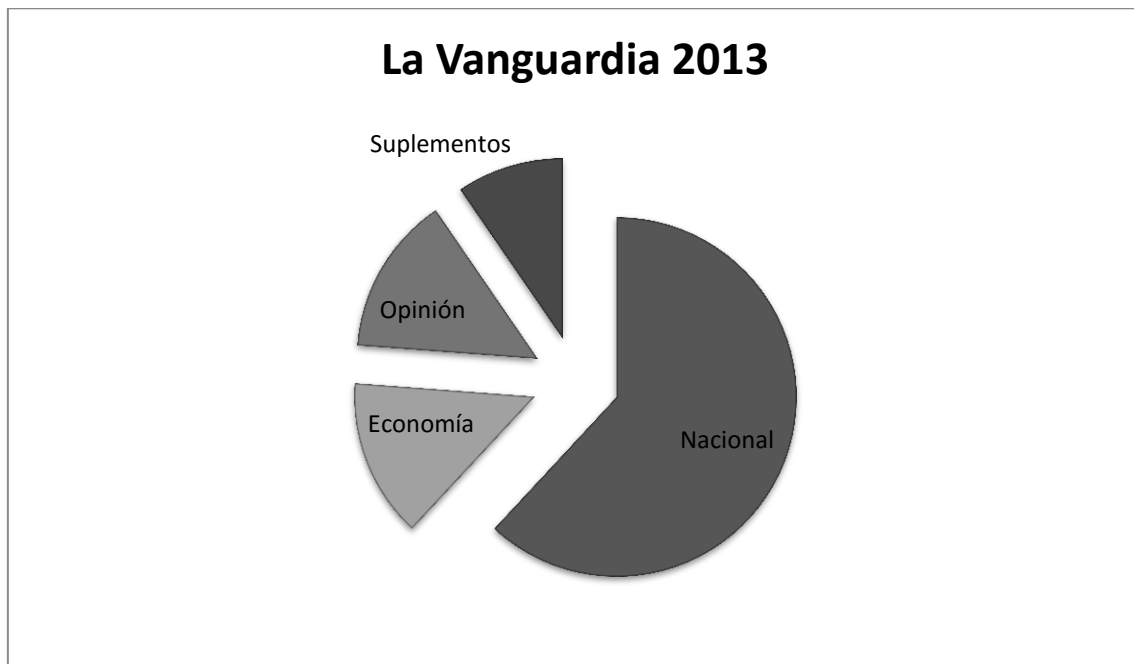


Tabla 2.7



Por otra parte, la clasificación de las noticias que han resultado tratar sobre la corrupción como tema principal durante el periodo de 2013, se repartieron solamente entre dos tipos de secciones mayoritariamente: Nacional y Opinión, como se muestra en la siguiente Tabla 2.8. Este resultado corrobora el hecho de la influencia del debate parlamentario sobre la referencia al ámbito nacional en temas sobre corrupción, relacionados con la transparencia. Por otra parte, cabe destacar que durante el debate parlamentario en 2013 también se publicaron por los medios numerosos escándalos de corrupción que fueron mencionados por los diferentes columnistas de los medios escritos, lo cual explica la casi paridad en el número de noticias publicadas sobre corrupción en ambas secciones. En la mayoría de los días que se publicaba una noticia de transparencia, también aparecía una columna de opinión en alusión o al hilo de la noticia.

Tabla 2.8

Diarios 2013	Noticias Corrupción	Sección Nacional	Sección Opinión
El Mundo	13	7	6
El País	13	7	6
La Razón	11	8	3
La Vanguardia	18	12	6

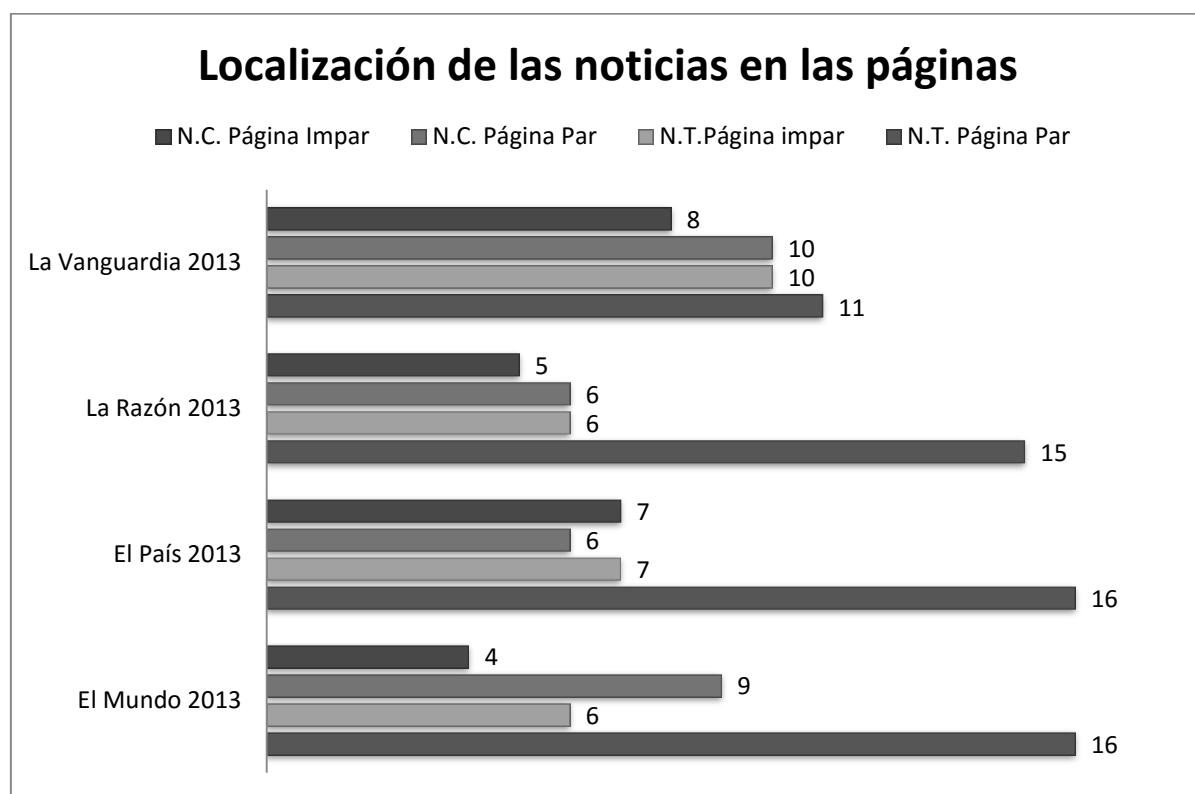
En cuanto a la situación de las noticias en las páginas pares e impares y la extensión del texto informativo en las hojas del diario, el estudio ha revelado que en general las noticias analizadas son situadas mayoritariamente en las páginas pares, como se muestra en la Tabla 2.9. Las iniciales *N.T* corresponden a “Noticias de Transparencia” y las *N.C* corresponden a “Noticias de Corrupción”. En este sentido, las barras más alargadas hacen referencia al número de noticias de transparencia situadas en páginas pares, ocupando por lo general una extensión de entre tres y cinco columnas, mientras que las noticias de transparencia situadas en páginas impares, son mucho menos frecuentes y su extensión también es menor, en términos generales, entorno a una o a tres columnas. La excepción a esta tendencia la marca el diario *La Vanguardia* que coloca casi en la misma medida tanto noticias de transparencia como de corrupción en las páginas pares e impares, con extensiones muy parecidas en ambas tipologías de noticias, entre las dos y las tres columnas.

En el análisis realizado durante 2015 se mantiene la tendencia, de manera que las noticias de transparencia son igualmente situadas mayoritariamente en páginas pares, aunque las extensiones que ocupan dentro de estas páginas se han reducido ligeramente con respecto a 2013, pasando a ocupar de media dos o tres columnas.

Con respecto a los autores de las noticias, la repetición de las firmas está más relacionada con la sección del periódico que con la especialización del redactor. En este sentido, pocas veces coincide el mismo periodista escribiendo sobre una noticia

de transparencia. Incluso las firmas de opinión que siempre son las mismas dentro de los diarios, el mismo columnista no suele escribir dos veces sobre la transparencia, salvo alguna firma invitada, como fue el caso de Elisa de la Nuez en El País en 2013. De este dato se desprende que no hay especialización sobre la transparencia dentro de las redacciones.

Tabla 2.9



2.2 Análisis de las noticias sobre el estreno del Portal de la transparencia

El estreno del Portal de la Transparencia del Gobierno central supuso un gran impacto mediático, como se mencionó en la explicación de este análisis de prensa. Debido a la presencia de la noticia en las portadas de los periódicos de información general el día después del estreno de la herramienta “estrella” de la Ley 19/2013, se decidió realizar un análisis de las noticias siguiendo la metodología desarrollada en este estudio de la transparencia en la información periodística.

Debido a que los valores de este análisis solo hacen referencia a un único día y, por lo tanto, no se pueden sacar tendencias de conjunto sobre el tratamiento de las noticias, se ha decidido aportar una explicación individualizada por cada medio analizado. El resultado de este estudio es el siguiente:

Análisis de las noticias de *El Mundo* sobre el Portal de la Transparencia

El diario El Mundo dedicó un importante espacio a las noticias derivadas del estreno del Portal de la transparencia. De esta manera, en la portada de El Mundo del 11 de diciembre de 2014, el titular principal es una noticia que hace referencia a los sueldos de los altos cargos públicos, elaborada con los datos facilitados en el Portal. Esta noticia continúa en el interior del diario, ocupando dos páginas. Junto a esta noticia, el diario dedica otras dos páginas más, en total cuatro páginas enteras, entre noticias y columnas de opinión dedicadas a temas similares al de la portada –sobre los sueldos de los altos cargos públicos-, y al propio estreno del Portal.

Por otra parte, cabe señalar que el diario dedica uno de sus dos editoriales al estreno del Portal de la Transparencia, así como el chiste del día. Como se puede observar en la Ilustración 2.1-1, el chiste hace referencia a la complejidad de los requisitos que pide la web del Portal para solicitar información.

Ilustración 1.1-1



Por su parte, el editorial del periódico considera el estreno del Portal como una herramienta necesaria y que será útil para los ciudadanos a medida que pase el tiempo. En este sentido, la postura del periódico es que la utilidad del Portal se verá con la experiencia y la respuesta de los responsables del Portal ante las peticiones de los usuarios.

En total el diario dedica nueve espacios de su periódico al Portal de la Transparencia: dos columnas de opinión, un chiste y seis noticias. Sin embargo, no todas las noticias tratan la transparencia como el tema principal. El análisis individualizado de las noticias y las columnas de opinión determinan que la noticia de la portada sí corresponde con la temática de la transparencia, aunque el titular solo haga referencia a los datos económicos que publica el Portal. No obstante, la noticia que continúa en la página cuatro ya no se corresponde con la transparencia y se centra en la comparativa de sueldos entre altos cargos de la Administración y los cargos del Gobierno.

Tanto el editorial del periódico, como la columna de firma de Victoria Prego, sí tratan con prioridad la transparencia y hacen referencia al estreno del Portal. Ambos textos se sitúan en páginas impares, lo que destaca su relevancia por la alta visibilidad de su localización. Asimismo, las noticias de las páginas seis y siete suman en total cuatro noticias, siendo tres sobre transparencia. Aunque cabe señalar que los titulares, en general, hacen referencia al dato económico.

Por lo tanto, el resultado de este análisis determina que El Mundo dedica un amplio espacio a las noticias de transparencia con motivo del estreno del Portal, aunque recurre demasiado a los datos económicos para titular las noticias. De este modo, siete de los nueve espacios dedicados a la temática de la transparencia son realmente noticias que hablan de la transparencia o sobre el Portal. Además, la mayoría de estos textos informativos están situados en páginas impares, ocupando un espacio de media página, lo que indica un alto interés del medio por dar visibilidad a estas noticias.

Análisis de las noticias de *El País* sobre el Portal de la Transparencia

El espacio dedicado al estreno del Portal de la transparencia del diario *El País* es en total de tres páginas, además de la portada y el editorial del periódico. En este espacio hay seis noticias repartidas entre las páginas interiores 12 y 13, que sumadas a la de la portada y el editorial son ocho espacios.

De éstos solamente tres corresponden propiamente a noticias cuyo tema principal es el estreno o la información publicada. El resto de los textos informativos utilizan la temática de la transparencia como fuente (gracias a la transparencia se han obtenido los datos de la noticia) y el enfoque gira en torno a los datos económicos que hacen referencia bien a los altos

cargos de la administración, o bien a las posibles incompatibilidades de los políticos.

En general todas las noticias tienen una extensión parecida y están situadas con una visibilidad alta. No obstante, cabe señalar que las dos noticias sobre la transparencia están situadas en páginas impares, siendo éstas la portada y la página 13. En esta última página mencionada se destaca dentro de un recuadro la noticia principal.

El análisis general revela que la transparencia en sí misma es una fuente de información para las noticias publicadas en este diario, mientras que la transparencia solo es tratada como tema principal en pequeños textos como noticias destacadas.

En este diario también se utiliza mayoritariamente el dato económico para titular todas noticias publicadas con motivo del estreno del Portal.

Análisis de las noticias de *La Razón* sobre el Portal de la Transparencia

El diario *La Razón* dedica su portada en exclusiva a la noticia del estreno del Portal de la Transparencia, utilizando como recurso para titular los sueldos de los altos cargos de la Administración. Esta perspectiva predomina en la mayoría del espacio que dedica este diario al estreno del Portal.

En total, *La Razón* dedica cinco páginas, más la portada, a la puesta en marcha del Portal de la Transparencia, sin embargo no todas las noticias tratan como tema principal la transparencia o el Portal tras realizar el análisis del contenido de los textos.

De los ocho espacios dedicados a la actualidad del Portal, solo tres tratan la transparencia o el Portal como hecho noticiable. A su vez, de estos tres textos, solo el editorial está situado en página impar, mientras que el resto de noticias están situadas en las páginas pares, lo cual baja el nivel de visibilidad de las noticias.

Siguiendo la tendencia general de los otros diarios analizados anteriormente, los titulares enfatizan exclusivamente los datos económicos

publicados a través del Portal, sobre todo los sueldos de los altos cargos y las subvenciones percibidas por las fundaciones políticas.

Análisis de las noticias de *La Vanguardia* sobre el Portal de la Transparencia

El periódico *La Vanguardia* también dedica uno de sus principales titulares a la información publicada por el Portal de la Transparencia en el día de su estreno. No obstante, esta publicación dedica mucho menos espacio a este tipo de noticias que los diarios anteriormente analizados. En este sentido, *La Vanguardia* solo designó una página, que además era par, a las cuatro noticias que trataban, no sobre el Portal, sino sobre parte de la información que publicaba la nueva web estatal. Exactamente, estas cuatro noticias se centran en la información económica relativa a los sueldos de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración Pública y, al igual que los otros diarios analizados, en las subvenciones que perciben los partidos políticos y las indemnizaciones de los altos cargos.

Solamente una de las tres noticias, situada en el faldón de la página, estaba dedicada a la información del Portal de la Transparencia y se centraba sobre el acceso a la información, aunque ésta también era de índole económica.

En general, tanto el titular de la portada del periódico, como las noticias de la página 14, hacen referencia a la información económica del Portal, utilizando la web como fuente de la noticia, no como el tema principal.

3. La postura de los periodistas frente a la transparencia en España

La transparencia, como se ha demostrado en el estudio de este capítulo, ha sido un tema de interés para la prensa española. De hecho, el debate parlamentario tuvo bastante impacto en los medios de comunicación que se hicieron eco del mismo. Por este motivo, cabe mencionar las posturas que manifestaron algunas de las

asociaciones de prensa con respecto a la Ley 19/2013 y el principio de transparencia del Gobierno español.

3.1 Carmen del Riego, Presidenta de la Asociación de la Prensa de Madrid

La postura defendida por la presidenta de la Asociación de la Prensa de Madrid, Carmen Del Riego, se resume en su afirmación de que la Ley de transparencia *“es una herramienta más de trabajo de la que disponen los periodistas para poder trabajar e investigar y poder profundizar en cuestiones que interesan a la sociedad”*. En este sentido, la utilidad destacada de la nueva ley es *“facilitar”* la labor de los periodistas para tratar cuestiones de interés general para la sociedad sobre temas menos accesible para el ciudadano. De este modo, Del Riego reconoció que la Ley de transparencia permite al periodista obtener datos del Gobierno y la Administración Pública sin que sea un *“auténtico calvario”* por el tiempo que llevaba antes a los profesionales la búsqueda de este tipo de información.

Sin embargo, la Presidenta de la APM también declaró que a pesar de que la Ley 19/2013 supone un acceso más rápido y fácil y, por lo tanto, es un *“paso importante”* que nos equipara a los demás países europeos, podía haber sido más amplia, abarcando más instituciones y más tipo de información y datos.

En cuanto a la participación de la APM en el debate previo a la aprobación de la norma, Del Riego afirmó que tanto la Asociación que preside, como la FAPE, solicitaron a los grupos parlamentarios, comparecer en la comisión de expertos del Congreso de los Diputados que se convocó antes de la aprobación del Proyecto de Ley en sede parlamentaria. Sin embargo, los grupos políticos prefirieron llamar a periodistas individuales de medios concretos, como fue el caso de Ignacio Escolar, en lugar de contar con la colaboración de la APM.

A pesar de que la Asociación presidida por Del Riego no fue recibida en comisión parlamentaria, la postura¹⁶³ *“muy estudiada y producto de mucho debate*

¹⁶³ La Asociación de la prensa redactó su postura sobre la Ley 19/2013. Este documento facilitado por la APM se encuentra en el anexo IV del CD.

dentro de la profesión”, fue facilitada para esta investigación y se resume en las siguientes ideas:

- Reconocimiento del acceso a la información pública como derecho fundamental.
- Medidas para luchar contra la corrupción.
- Ampliar el sujeto de la Ley a la Iglesia.
- Reconocer como únicas excepciones al acceso a la información pública la seguridad nacional y el derecho a la intimidad.
- La existencia de un órgano de supervisión totalmente independiente, encargado de supervisar el cumplimiento de la ley y evitar abusos.

Como se puede observar, la mayoría de los puntos señalados por la APM coinciden con las recomendaciones hechas al Proyecto de ley por las organizaciones de la sociedad civil y con la mayoría de los expertos en transparencia consultados por el Gobierno español para aprobar la Ley 19/2013.

Aspectos del Gobierno que debe mejorar en términos de transparencia según la APM

Cuando se le preguntó a Del Riego por la relación entre periodistas y el Gobierno español, la presidente de la APM afirmó que “nunca pueden ser buenas” debido al interés de los periodistas por saber y al empeño tanto del Gobierno, como de otras instituciones, por que no se sepa “lo que no les conviene”. En este sentido, la Ley de transparencia proporciona “información de oficio”, la cual careciendo de interés para los profesionales de los medios, más allá del contraste de fuentes, no supondrá ningún cambio en la relación periodistas-fuentes gubernamentales, según las declaraciones de Del Riego.

En cuanto a qué tipo de información es el que más cuesta a los periodistas tener acceso, la presidenta de la APM señaló “todo lo relativo al Ministerio de

Defensa” y la relativa a gastos, concursos y toma de decisiones. En este sentido, las excepciones introducidas en la Ley 19/2013 para el acceso a la información afectan directamente a esta categoría de datos, por lo que desde la perspectiva de los periodistas la norma aprobada no supone una mejora, sino todo lo contrario.

De este modo, a pesar de que España dejara de ser “una anomalía” en cuanto a la regulación de la transparencia, desde la APM consideran que ser transparente debe implicar “voluntad y una mentalidad” por parte de los gobernantes para dar explicaciones a los ciudadanos de todo lo que hacen, desde el convencimiento de que se merecen saber en cada momento cuál es la política del Gobierno. Asimismo, Del Riego afirmó que los datos sobre gastos, concursos y toma de decisiones deben estar disponibles para que los ciudadanos puedan comprender las razones que han llevado a los responsables a tomar esas decisiones.

Sobre este aspecto, en comparación con otros países del entorno europeo, Del Riego afirmó que “cada país es producto de su historia” y, por lo tanto, los españoles no podemos ser comparados con la mentalidad anglosajona o los países nórdicos sobre la dación de explicaciones y la toma de decisiones. Estos países son buenos ejemplos a seguir y en los que deberíamos fijarnos, porque son los que tienen una mentalidad más propensa a rendir cuentas de las actuaciones del poder a los gobernados, pero “no nos podemos comparar”.

3.2 Arsenio Escolar, director del diario *20 Minutos* y Presidente de la Asociación Española de Pequeños y Medianos Editores de Publicaciones Periódicas – AEEPP

La Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas, AEEPP, acoge a los pequeños y medianos editores que no pertenecen a la Asociación de Editores de Diarios Españoles. Su actual presidente, Arsenio Escolar, director de *20Minutos*, también contactó con diferentes representantes políticos a fin de que la voz de los miembros de la asociación que preside fuera tenida en cuenta.

“Uno de los grandes problemas que nos reunía a la AEPP es que apenas recibían publicidad institucional”, en este sentido, Escolar afirmó para esta investigación que este tipo de publicidad gasta muchísimo dinero en España, tanto por parte del Gobierno central, como las Comunidades Autónomas y gobiernos locales. Sin embargo, hay muy poco control público y “muy poco criterio” a la hora de asignarlo, siendo casi siempre los grandes grupos los principales beneficiarios.

Por este motivo, los asociados de AEPP emprendieron una batalla para cambiar esta tendencia y que se aplicaran unos criterios “más transparentes, más ecuanímes, más objetivos y menos de favor político, que era lo que se estaba haciendo”.

Cuando se presentó el Proyecto de la ley de transparencia, la AEPP se puso en contacto prácticamente con todos los grupos políticos pues consideraron que la ley de transparencia era una oportunidad para mejorar el uso de los poderes públicos en términos de publicidad institucional. “Entonces fui a ver, como presidente de AEPP, acompañado del secretario general del PP, Carlos Astiz, a todos los grupos políticos, uno por uno; pidiéndole a todos lo mismo: incluir la publicidad institucional en el objeto de la ley de transparencia”.

Este hecho hubiera significado que todas las campañas, independientemente de qué entidad pública fuera, tendrían que publicar periódicamente la inversión otorgada y en qué medio había sido destinada “céntimo a céntimo”. Sin embargo, este apartado no se llegó a incluir dentro de la norma aprobada.

“Creíamos que esto iba a mejorar la existencia de la publicidad porque dicen los expertos en transparencia que ‘no hay nada que sane tanto como la luz del sol’, es decir que lo que se va a saber, se hace lícito” afirmó Escolar.

Sin embargo, las entrevistas que tuvo el presidente de AEPP con los políticos del Congreso fueron “buenas palabras de todos”, consiguiendo que el Grupo Socialista presentara una enmienda sobre la publicidad institucional, que finalmente no prosperó.

Aspectos del Gobierno que debe mejorar en términos de transparencia según la AEPP

Desde la Asociación que preside Escolar consideraron la tramitación de la ley como una oportunidad de mejorar uno de los sectores más opaco dentro de la Administración Pública, la publicidad institucional. Sin embargo, fue uno de los temas menos discutido en la sede parlamentaria. Escolar afirmó sentirse “desamparado” por la actitud de los representantes políticos ante sus propuestas, pues el gasto público en este tipo de campañas supone un porcentaje muy elevado y los criterios que se aplican actualmente son “manifiestamente mejorables” desde la perspectiva de los pequeños y medianos editores.

En cuanto a la consideración de qué es la Ley 19/2013 desde la perspectiva de AEPP, Escolar afirmó que “es un paso, pero todavía muy, muy insuficiente”. Aunque no entró a explicar detalles concretos sobre la norma aprobada, Arsenio Escolar afirmó que actualmente, “cada vez que pedimos algo dicen generalidades o cuánto ha sido la adjudicación global y a qué agencia; pero eso no nos vale, porque el responsable último, según la jurisprudencia de las decisiones de planificación no es la agencia de medios, sino el organismo público que tiene el dinero”.

Por lo tanto, la postura de AEPP tras la aprobación de la Ley de transparencia es seguir estando en primera línea de batalla, lo que implica que cada vez que se publica la aprobación de una campaña, Escolar seguirá mandando “una cartita” como presidente de AEPP, a todos los responsables con dinero público, “recordarles que existe una ley que tienen la obligación de hacerlo así, así y así, y que aquí estamos”. Como detalle a destacar de este hecho, es que la “ley” por la que cualquier administración está obligada a facilitar a un medio de comunicación información sobre la inversión que ha hecho en publicidad institucional, es debido a la Ley de Contratos Públicos, no por la Ley de transparencia.

Conclusiones del capítulo

Las investigaciones realizadas durante este capítulo han revelado una serie de datos concretos y objetivos acerca del tratamiento que la prensa escrita española ha dado a la información y las noticias relativas a la transparencia. También han revelado la postura de dos importantes representantes de los periodistas españoles. A continuación se destacan las principales conclusiones de este capítulo:

- 1- El análisis de prensa realizado con una metodología propia ha desvelado que el interés de la prensa española por las noticias de transparencia estuvo estrechamente influenciado por el debate parlamentario de la Ley 19/2013. Como se ha podido comprobar, de manera clara y contundente en los gráficos de este capítulo, durante el periodo de tiempo que duró el extenso debate del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a lo largo de 2013, se registró una importante y frecuente presencia de noticias que trataban la transparencia como tema principal. Sin embargo, en el periodo posterior a la entrada en vigor de la Ley de transparencia, el interés de los medios por las noticias de esta índole descendió drásticamente, lo cual indica un giro radical en el interés por este tipo de información fuera de la actualidad y la agenda política.

De hecho, la clasificación de manera general de este tipo de noticias en la sección de *Nacional* de los medios, es otro dato que corrobora la dependencia de los contenidos de estos diarios con respecto de la agenda de los debates políticos.
- 2- En línea con los resultados del análisis de prensa, se observa también que el hecho de situar generalmente las noticias sobre transparencia en las páginas pares, así como no tener un redactor que firme habitualmente las noticias sobre este tema, son indicativo del escaso interés de la prensa por la transparencia, más allá del debate de actualidad. En este sentido, como se ha señalado en la conclusión anterior, la clasificación en la sección *Nacional* como tendencia general, ha determinado que fuera del periodo de debate sobre un

hecho tan relevante como la aprobación de la Ley 19/2013, un hito en el acceso a la información en España, los hechos relativos a la transparencia dejaron de ser noticiables para la prensa generalista.

- 3- Asimismo, el estreno del Portal de la Transparencia fue otro hito de la transparencia en la actualidad española, motivo por el cual causó una gran expectación mediática y, como un niño que se despierta la mañana del Día de Reyes, los periodistas se asomaron al nuevo Portal para estrenarlo. Sin embargo, la “noticiabilidad” del estreno del Portal se concentró en los sueldos de los altos cargos y los miembros del Gobierno español, como demostraron los titulares de la mayoría de las noticias analizadas el 11 de diciembre de 2014 (día después del estreno del Portal).

Una vez más, la prensa española demostró que su interés por la transparencia se centra en la utilidad de este principio para averiguar cuánto cobran los políticos y los funcionarios públicos. No obstante, este hecho demuestra la poca madurez de la prensa ante la nueva herramienta informativa – independientemente de las cualidades útiles y mejorables de ésta-. Cabe esperar que una vez pasada la novedad acerca de la accesibilidad de los sueldos públicos, las líneas editoriales de la prensa generalista profundicen en datos más interesantes y menos ligados al morbo de la corrupción.

- 4- Por último, la postura de los periodistas frente al principio de la transparencia en España está marcada por el escepticismo y la decepción. Ambos sentimientos están estrechamente relacionados con el proceso de aprobación de la Ley de transparencia y la experiencia que ambos representantes de la prensa, Carmen Del Riego y Arsenio Escolar, tuvieron en dicho proceso. Con mayor o menor éxito, según el caso de cada uno de ellos, ninguno logró que las voces que representaban tuvieran voz ni voto en el resultado final de la Ley aprobada. De este hecho se desprende la decepción de ambos representantes respecto del proceso y de la Ley misma.

El escepticismo de ambas personalidades se refiere a los efectos útiles que pueda tener la Ley de transparencia, a la hora de contrarrestar el comportamiento corrupto y las prácticas fraudulentas dentro de la Administración Pública. No obstante, el hecho de que España tenga una regulación normativa de la transparencia y el acceso a la información es considerado como un avance por la comunidad periodística, como manifestaron ambos portavoces, aunque desde la perspectiva de cada asociación que representan y como profesionales de la información, destacaron matices mejorables en la norma y en el comportamiento de los responsables públicos y políticos en vista a un futuro próximo.

Conclusiones finales

La investigación realizada para esta tesis ha permitido despejar las hipótesis planteadas en la introducción de la misma (H1 – H8). De esta manera, las conclusiones finales a las que se ha llegado están agrupadas en ocho puntos denominados *C* y se corresponden con cada una de las *H* de las hipótesis planteadas en la introducción de la presente tesis.

A continuación se explican las conclusiones resultantes de la investigación:

C-1 [H-1]: Desde la perspectiva del Gobierno español se ha afirmado que la Ley 19/2013 es una ley de transparencia avanzada, pionera y progresista. Sin embargo, desde la sociedad civil se ha discrepado casi de forma unánime sobre calificar a la ley aprobada con estos adjetivos.

La causa de la controversia reside en el tipo de derecho que se considere que la Ley 19/2013 está regulando. En este sentido cabe señalar que desde la perspectiva del derecho administrativo sí se puede considerar que la Ley de transparencia aprobada es bastante avanzada con respecto a las existentes en su entorno más cercano a nivel europeo, como puede ser Francia, Portugal o Italia. Entre otros aspectos, la ley española incluye no solo a la mayoría de las entidades de la Administración General del Estado, sino que además incluye a otras instituciones del Estado como los partidos políticos, los Tribunales supremos de justicias, el Tribunal de Cuentas y la Casa del Rey. Asimismo, el propio apartado de Buen Gobierno es en sí mismo una novedad dentro de este tipo de leyes.

No obstante, si se analiza la Ley 19/2013 desde las perspectiva del derecho civil y su aportación para garantizar un nuevo derecho de los ciudadanos dentro de un sistema democrático que evoluciona hacia un concepto de democracia más participativo y avanzado, la ley de transparencia española es limitado y primitivo, sobre todo por no reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental

asimilado a la libertad de información, entre otras muchas características que poseen las leyes de transparencia más antiguas, como son el ámbito de aplicación y los sujetos obligados. De hecho, desde esta perspectiva, el apartado de Buen Gobierno llega a ser un estorbo para la regulación de un derecho que exige el cumplimiento de nuevas obligaciones de todas las instituciones del Estado, no solo de la Administración.

En los países considerados “históricos” por su temprana regulación del acceso a la información pública, se ha observado una evolución en las materias legislativas como resultado de un debate público y político antes de legislar sobre este derecho. En este sentido, el inicio de la discusión comenzó por la garantía de la libertad de información y posteriormente se fue abordando la regulación del acceso a la información pública como un derecho administrativo y, finalmente, se acabó ampliando hacia el principio de la transparencia, convertido en una obligación para las entidades del sector público y de los gobiernos en las democracias más estables y desarrolladas.

El último episodio de esta evolución parece tender al reconocimiento del acceso a la información como un derecho fundamental, inherente a la condición ciudadana en las sociedades democráticas. Asimismo, este nuevo paso implicaría la mayor garantía jurídica, aumentando y facilitando las opciones para hacer posible la participación ciudadana y la apertura de los gobiernos a los ciudadanos.

C-2 [H-2]: El marco internacional ha sido un foco inspirador para alentar a los ciudadanos de otros países a lanzarse a la lucha y aventura dentro de sus propios países. En este sentido, el éxito de las organizaciones de la sociedad civil internacional, que han logrado que las políticas de gobierno abierto y transparencia se hayan incluido en la agenda política de países democráticos, como Estados Unidos, Gran Bretaña, Suecia o Finlandia, y organizaciones supranacionales como la Unión Europea y la ONU, han sido una fuente de motivación para la creación en España de las principales organizaciones pro-transparencia. De este modo, siguiendo el ejemplo de las acciones llevadas a cabo por las organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional, las ONG españolas han luchado por establecer un diálogo con los grupos parlamentarios del Congreso y los miembros del Gobierno. Sin embargo, la relación entre organizaciones

de la sociedad civil y los responsables políticos ha sido más estrecha con los grupos políticos que se encontraban en la oposición, más que con los partidos de gobierno a la hora de mantener un diálogo sobre las necesidades y exigencias de la sociedad española con respecto a la regulación y garantía legal del acceso a la información y la transparencia.

En este sentido, las entrevistas realizadas a los diferentes representantes de las ONG y fundaciones confirman que tanto el Gobierno de Mariano Rajoy (2011-2015), como el anterior de José Luís Rodríguez Zapatero (2008-2011), contaron con la colaboración de algunos de los representantes entrevistados como Transparencia Internacional España o Access Info Europe. Esto ocurrió sobre todo en el último periodo, antes de que el Anteproyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, entrara a tramitación parlamentaria.

Sin embargo, las reuniones y diálogos mantenidos no tuvieron reflejo en el producto final del proceso legislativo, la Ley 19/2013. Pues las características que propusieron las ONG para que la futura ley cumpliera con estándares internacionales y con sus propios conceptos de transparencia, no fueron recogidas en la norma aprobada. Lo más destacado desde el punto de vista de este rechazo es el no reconocimiento del derecho fundamental del acceso a la información pública.

C-3 [H-3]: La Ley 19/2013 aprobada por el Gobierno español, siendo Mariano Rajoy Presidente del Gobierno, responde al proyecto de ley que el Partido Popular presentó en su programa electoral para las elecciones generales de 2011. Este proyecto de ley de transparencia pretendía incorporar dos nuevos principios de actuación en la Administración Pública española: la transparencia y el buen gobierno, con el fin de mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

Sin embargo, tras analizar las características del Proyecto de ley antes de su aprobación y en comparación con otras leyes de transparencia del entorno europeo y occidental, se dedujo que la futura Ley española de transparencia no iba a ser una herramienta “avanzada” o “moderna” para mejorar y modernizar la relación entre ciudadanos y las instituciones del Estado. En este sentido, la ley aprobada se limita a regular la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno en la

Administración General del Estado, cuando las democracias consideradas como más avanzadas por sus garantías de derechos ciudadanos, tienen incluido dentro del sujeto de la transparencia otros poderes del sistema democrático como el ejecutivo y el judicial.

C-4 [H-4]: La principal razón por la que no se ha reconocido el acceso a la información como un derecho fundamental, a pesar de las múltiples voces expertas que lo solicitaban, es la falta de recorrido de la discusión pública sobre la transparencia y el acceso a la información, tanto por parte de la opinión pública española, como por el sector político español.

España llegaba con prisa a la regulación de este nuevo principio de actuación en las democracias modernas y a pesar de tener una tramitación especialmente larga, debido a las novedades introducidas en el desarrollo legislativo del Proyecto de ley, no fue suficiente para que las personas del gobierno aprobaran una ley similar en características a las de las democracias más avanzadas, con una cultura de la transparencia y el acceso a la información más largas. Por lo tanto, el debate de la ley de transparencia ha sido el primer y único debate público y político sobre el acceso a la información en España. Este hecho ha tenido como consecuencia que se aprobara una ley de transparencia más cercana a las primeras leyes de los países pioneros en la regulación de este principio, que a las actuales leyes de transparencia más evolucionadas.

En este sentido, ha quedado demostrado que a pesar de las múltiples comparecencias de expertos y personalidades sobre transparencia y derecho administrativo, sobre todo, no se ha tenido en cuenta la opinión mayoritaria de que el acceso a la información debe estar garantizado como un derecho de los ciudadanos dentro de las democracias, no como un derecho administrativo.

C-5 [H-5]: El Tribunal de Cuentas, la institución primera en garantizar la buena gestión de los recursos públicos de las entidades del Estado y, por lo tanto, el único órgano hasta la fecha encargado de hacer transparentes las cuentas públicas del Estado español, tampoco ha demostrado estar a la vanguardia de las medidas de transparencia y acceso a la información.

Esto se debe, sobre todo, al carácter interno de la función del propio Tribunal desde su origen, en cuanto que los resultados de la fiscalización sobre las entidades del Estado siempre han sido confiadas a la autoridad del poder Ejecutivo. En tiempos de las monarquías absolutas, los Contadores de cuentas comparecían ante los reyes; posteriormente con la modernización del Estado, la información del Tribunal de Cuentas era dirigida a los jefes de gobierno; y a partir de la instauración del sistema democrático, la comparecencia del Presidente del Tribunal es ante las Cortes Generales.

Por lo tanto, la información del Tribunal a día de hoy sigue estando dirigida al Poder Ejecutivo con el objetivo de que éste pueda tomar decisiones sobre la eficacia y eficiencia de la gestión de los recursos públicos, utilizados por la Administración del Estado, además de mantener el control de las cuentas, independientemente del éxito del órgano fiscalizador en este objetivo.

Como consecuencia de este hecho, el Tribunal de Cuentas es un órgano alejado de la ciudadanía; sus informes son demasiado técnicos para ser comprendidos por la mayoría de las personas sin estudios en legislación, administración pública y economía. Por otra parte, la comunicación externa de este órgano tampoco se ha dirigido eficazmente para abrir la actividad del Tribunal a la sociedad española.

Por lo tanto, el órgano fiscalizador no ha tenido una aportación útil sobre la transparencia y el acceso a la información durante el debate político, puesto que el propio organismo necesita cambiar su estrategia de comunicación y abrir su información a la sociedad, adoptando modelos de comunicación abiertos, transparentes e interactivos con la ciudadanía.

Sobre este último aspecto, el Tribunal de Cuentas debe incluir el uso de las TIC en su estrategia de comunicación externa para establecer una relación directa con los ciudadanos. El primer paso que debe dar el Tribunal en esta dirección es cambiar la perspectiva de su rendición de cuentas, puesto que la transparencia le obliga a informar de forma paralela, tanto a las Cortes Generales sobre los resultados de su actividad, como a la sociedad en general. En este sentido, el cambio de su estrategia de comunicación debe incluir la adaptación del lenguaje y el formato de la publicación

de sus informes para ser comprensibles, accesibles a cualquier persona y permitir la reutilización de sus datos.

C-6 [H-6]: La prensa española, según el estudio realizado, ha seguido estrechamente el debate parlamentario durante la tramitación de la Ley de transparencia. Este seguimiento de los medios ha estado marcado por los principales casos de corrupción política y fraudes en la Administración Pública descubiertos durante la tramitación de la propia Ley; un hecho que a su vez ha condicionado el interés y el tratamiento de las noticias sobre este principio dentro de los principales diarios españoles.

Tras la aprobación de la norma 19/2013, el interés de la prensa por las noticias de transparencia decayó considerablemente, demostrando que este principio de actuación resulta noticiable en relación con los datos económicos que obliga a publicar. La utilización de estos datos por la prensa española se centran en la actualidad en descubrir escándalos de corrupción o destapar prácticas fraudulentas por parte de responsables públicos y políticos.

Este tipo de interés centrado únicamente en la información económica que facilita la transparencia, así como el tratamiento morbosos de los datos, indica un grado de inmadurez sobre las diferentes posibilidades del uso de la transparencia. En este sentido, cabe señalar que una vez pasada la novedad de la publicación de datos que tradicionalmente estaban ocultos a la opinión pública, se irán descubriendo otros usos y utilidades de la transparencia por parte de la prensa española. Para este fin, la experiencia de las organizaciones pro-transparencia sobre la publicación de historias basadas en datos e información gubernamental, resultará una excelente guía para los periodistas noveles en desgarnar noticias de la información pública.

C-7[H-7]: Las diferentes expectativas que se formó la población española sobre las consecuencias y efectos que la Ley de transparencia podría tener, también estaban relacionadas con la idea de “madurez” sobre el uso de la transparencia. De este modo, las expectativas se formaron en base a las distintas utilidades que los grupos de interés de la sociedad esperaban lograr gracias a la futura norma. Por lo tanto, las organizaciones pro-transparencia, cuyos estándares de transparencia estaban

marcados por las prácticas internacionales más avanzadas, quedaron tremendamente decepcionadas con el producto final de la tramitación parlamentaria, puesto que no han visto reflejadas ninguna de las recomendaciones hechas al Gobierno, así como tampoco las ventajas alcanzadas por las experiencias internacionales.

Por su parte, el sector periodístico español presentaba una actitud bastante escéptica con respecto a los efectos de la futura ley desde el inicio de su tramitación. Este sentimiento era debido a los escándalos de los políticos españoles, destapados por la propia prensa durante el debate parlamentario. En cuanto a la mejora de la relación entre periodistas y fuentes oficiales del Estado, las pocas expectativas que se crearon en el sector de la prensa española se fueron desinflando durante el proceso de tramitación como consecuencia de la poca atención que los grupos parlamentarios prestaron a los representantes de las asociaciones de prensa. De esta manera, la actitud del sector mediático español se ha alineado junto al de las organizaciones ciudadanas pro-transparencia, considerando a la Ley 19/2013 como una herramienta poco útil para cambiar y desarrollar nuevos y mejores hábitos en la comunicación institucional.

En cuanto a satisfacer las expectativas sobre la transparencia de la sociedad española en general, es un hecho más complejo que la simple aprobación de una nueva norma. En este sentido, como se ha mencionado a lo largo de esta tesis, el derecho de acceso a la información y la aplicación de la transparencia también requieren de una implicación de la ciudadanía como parte activa del proceso. Sobre este aspecto, la ciudadanía también debe tener una madurez sobre la responsabilidad que pesa sobre ella en el funcionamiento democrático.

En este sentido, a partir de 2011, con los movimientos sociales que exigían nuevos mecanismos de participación en el sistema democrático, la ley de transparencia apareció como un tema más de la discusión pero en términos diferentes a los propuestos en los programas políticos. El interés de la ciudadanía por la transparencia creció a diferentes velocidades según los núcleos de debate. En los sectores que reclamaban una mayor calidad democrática, su interés por la transparencia se manifestó en torno a la discusión de la participación ciudadana en la

toma de decisiones, mientras que los sectores más decepcionados con la política española y la gestión pública, buscaron en el principio de la transparencia un antídoto que erradicara la corrupción de la esfera pública.

En ambos casos, las características de la Ley 19/2013 han sido consideradas como poco adecuadas a las demandas de los ciudadanos pero con diferentes grados. Por lo tanto, para el sector que reclamaba mayor participación en los asuntos públicos, la Ley no responde a ninguna de sus expectativas, puesto que no contempla la participación de los ciudadanos; mientras que para aquellos que reclamaban medidas anticorrupción y más transparencia en la Administración Pública, la norma aprobada supone un pequeño avance pero con medidas insuficientes.

C-8: [H-8]: Finalmente, la percepción manifestada por todos los sectores sociales, es que la Ley 19/2013 significa una mejora del sistema democrático español con respecto a la situación anterior de ausencia de regulación. Como se ha explicado en la conclusión anterior, dependiendo del sector social esta consideración de “mejora” varía en muchos grados.

El hecho más evidente es que la aprobación de una ley de transparencia era un primer paso necesario e ineludible. Las medidas adoptadas por la norma 19/2013 dentro de los sujetos obligados sirven para poner en marcha un mecanismo que ya no se puede parar, o de lo contrario supondría el mayor atraso en la sociedad española, llegando incluso a considerarse el fin de la democracia en nuestro país.

Por lo tanto, todo lo que puede aportar esta nueva norma es positivo, aunque precisa de un gran esfuerzo por parte de todos los grupos sociales si se espera que efectivamente corrija aquellas deficiencias que han llevado al cuestionamiento democrático.

Por último, solo cabe recordar que las experiencias internacionales en materia de transparencia demuestran el carácter evolutivo y cambiante de este principio. No se puede considerar que “ya está todo hecho”, porque sólo es el principio de un camino que se alarga como el horizonte: a medida que avanzamos hacia la transparencia, se dibujan nuevas metas que alcanzar.

Bibliografía

20Minutos, 2013. Dolores de Cospedal sobre las acusaciones de Bárcenas: "Las mentiras no se documentan". *20Minutos*, 8 julio.

Ackerman, J. M. & Sandoval, I. E., 2005. Las leyes de acceso a la información en el mundo. *Cuadernos de Transparencia*.

Almazán, R. S., 2013. *La larga marcha del Gobierno Abierto. Teoría, medición y futuro*. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Alonso, A., 2014. Relaciones familiares en el Tribunal de Cuentas. *El País*, 24 junio.

Andrei Shleifer, R. W. V., 1993. *Corruption*. s.l., s.n.

Aparicio, S., 2013. Realeza y realidad. *El Mundo.es*.

Arboledas, P. A. P. & Curull, E. R. V. y. F. S. i., 2003. *Historia de España VIII, la época medieval: administración y gobierno*. s.l.:Ediciones Istmo.

Begoña Gros, D. C., 2006. La alfabetización digital y el desarrollo de competencias ciudadanas. *Revista Iberoamericana de educación nº 46*, pp. 103-125.

Bertoni, E., 2012. *Comentarios al Anteproyecto de ley española de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Palermo (Argentina): OSCE.

Bobbio, N., 1996. *Norberto Bobbio: el filósofo y la política (antología)*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Caffarena, V. A., 2013. De la transparencia al Gobierno Abierto. *Telos*, pp. 74-76.

Canavaggio, P., 2011. *El acceso a la información pública en el mundo*. Río de Janeiro, s.n., p. 15.

Cavana, J. M., 2014. Los 7 pecados capitales de la Ley de transparencia. *El Confidencial*, 21 enero.

Centro de Investigaciones Sociológicas, 2015. *Barómetro de Enero 3035*, Madrid: s.n.

Climent, M. Á. B., 2014. *La transparencia informativa de las administraciones públicas*. Pamplona: Aranzadi.

Consejo de Europa, 2009. *Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos*, Bruselas: s.n.

Cué, C. E. & Hernández, J. A., 2010. Corrupción a la sombra del poder. *El País*, 18 Abril .

EFE, 2013. La ministra alemana de Educación dimite por el presunto plagio de una tesis. *La Vanguardia*, 9 febrero.

EFE, 2014. El Tribunal de Cuentas cambiará su proceso de selección y se someterá a una auditoría externa. *El Mundo*, 8 julio .

EFE, 2015. El Tribunal de Cuentas pide el triple de medios para detectar cajas b. *El País*, 29 abril .

Europapress, 2014. Corrupción en España: más 1900 imputados y al menos 170 condenados en más de 130 causas. *Europa Press*, 11 noviembre.

Freire, J., 2013. Un proyecto en construcción. *Telos*, pp. 44-47.

Galaz, M., 2012. El Rey es operado tras romperse la cadera en un viaje de caza en Botsuana. *El País*, 15 Abril.

Han, B.-C., 2013. *La soiedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

Hernández, J. A., 2015. Un letrado denuncia ante la UE los 'enchufes' en el Tribunal de Cuentas. *El País*, 23 marzo.

Inda, E. & Urreiztieta, E., 2013. Los SMS entre Rajoy y Bárcenas. *El Mundo*, 14 julio.

Lathrop, D. & Ruma, L. R., 2010. *Open Government. Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. s.l.:O'Reilly Media.

Malamud, C., 2005. *Historia de América*. s.l.:Alianza Editorial.

Martisi, B. C., 2013. Los ciudadanos fuerzan las puertas del Congreso de los Diputados. *Compromiso Empresarial*.

Masuda, Y., 1980. *De la sociedad post-industrial a la sociedad de la información*. s.l.:s.n.

Mendel, T., 2009. *El derecho a la información en América Latina*. Quito: UNESCO.

Mercado, F., Jiménez, M., Cué, C. E. & Romero, J. M., 2013. Las cuentas secretas de Bárcenas. *El País*, 31 Enero.

Novoa, O. y otros, 2014. El mapa de la corrupción en España. *El Mundo*, 2014 noviembre.

Ramos, S. F. & Monguió, J. M. P., 2014. *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. s.l.:Aranzadi.

Ramos, S. F. & Monguió, J. M. P., 2014. *Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Pamplona: Aranzadi.

Reina, E. G., 2011. *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Madrid: Fundación Alternativas.

Rionegro, M., 2012. Rivas, Mellet y Ponce, culpables del intento de extorsión a los empresarios. *El Mundo*, 24 octubre.

The White House, 2009. *Transparency and Open Government*, s.l.: s.n.

Tragacete, M., 2012. España, a la cola de la transparencia. *El Herald*o, 30 marzo.

Tribunal de Cuentas, 2014. *Memoria anual del Tribunal de Cuentas en el año 2014*. Número 1083, s.l.: s.n.

Tribunal de Cuentas, Ejercicio 2012. *Informe de Fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas*, s.l.: s.n.

Valiente, F. T. y., 199?. *Colección de las Leyes, Ordenanzas, Plantas, para el gobierno del Tribunal y Contaduría Mayor de Cuentas*. Madrid: Tribunal de Cuentas.

Villanueva, E., 2010. *Publicidad oficial: transparencia y equidad*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Fundación para la libertad de Expresión.

Woolard, C., 2012. Event Marketers see new opportunities in Gen Y. *Advertising Age*.

Sitios web visitados

<http://www.access-info.org>

<http://administracionelectronica.gob.es>

<http://andaluciadiversa.com>

<http://www.archives.gov/foia>

<http://blog.rtve.es>

www.ccomptes.fr

<http://www.compromisoytransparencia.com>

<http://www.congreso.es/>

<http://www.civio.es>

<http://www.chydenius.net/eng/>

<http://www.foia.gov>

<https://www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency>

<http://www.grabatupleno.es>

<http://www.hatvp>

<http://www.ine.es>

<http://www.izquierda-unida.es/>

<http://www.juridicas.unam.mx>

<https://knightcenter.utexas.edu/es>

<http://www.movimiento15m.org>

www.oge.gov/

<http://www.opengovpartnership.org>

<http://openkratio.org/>

<http://www.opensocietyfoundations.org>

<http://www.pp.es>

<http://www.psoe.es>

<http://www.rti-rating.org/>

<http://proyectocolibri.es>

<http://publicappointmentscommissioner.independent.gov.uk>

<http://sunlightfoundation.com>

<http://transparencia.org.es>

<http://www.tcu.es>

<http://www.upyd.es>

Legislación consultada

- Ley Orgánica 2/1982, 12 de mayo, del *Tribunal de Cuentas*.
- Ley 7/1988, 5 de abril, de *Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*.
- Ley 27/2006, 18 de julio, por la que se *Regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente*.
- Ley 37/2007, 16 de noviembre, sobre *reutilización de la información del sector público*.
- Ley 11/2007, 22 de junio, de *Acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*.
- Ley Orgánica 3/2015 de *control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos*.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*.

Leyes internacionales

- Convenio número 205 del Consejo de Europa *sobre acceso a los documentos públicos*.
- Ley número 18.281 de *Derecho de Acceso a la Información Pública, (Uruguay)*.
- Ley de Libertad de Prensa de Suecia - *The Freedom of the Press Act (Sweden)*.
- Ley Pública 100-598, de Reautorización de la Oficina de Ética Gubernamental y otras proposiciones (1988) – *Public Law 100-598-Nov.3,1988 (United States of America)*.
- Ley para la apertura de las actividades del Gobierno 621/1999,(enmiendas 1060/2002)- *Act on the Openness of Government Activities 621/1999 (Finland)*
- Ley 1712 de 2014 “*Ley de Transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional*”, (Colombia).
- Ley de libertad de información 2000- *Freedom of Information Act, (United Kingdom)*.
- Ley danesa de acceso a la documentación pública administrativa nº 572, 1985 – *The Danish Access To Public Administrative Documents Act, (Denmark)*

ANEXOS

ANEXO I

Análisis de prensa

primer periodo:

enero, febrero, marzo y abril 2013

El Mundo 2013

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	9 de enero 2013		
Sección	Economía- noticia nacional		
Autor	Víctor Martínez		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la mitad baja de la página		
Situación	Página impar (Número 31)		
Tema Noticia	Toma de posesión del nuevo Secretario de Estado de Energía: Alberto Nadal.		
Palabras claves	Transparencia	1 subtitular/ 1 cuerpo noticia	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo noticia	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	14 de enero 2013		
Sección	Opinión “Otras voces”		
Autor	Elisa de la Nuez		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas a lo largo de la parte izquierda de la página		
Situación	Página impar (Número 21)		
Tema Noticia	Valoración de las causas de la decepción política de la ciudadanía española y consecuencias de la situación actual.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir Cuentas	1 (antetítulo)/ 2 cuerpo	
	Público	3 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	2 cuerpo	
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	5 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	2 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	8 cuerpo	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	20 de enero 2013	
Sección	Testigo impertinente – Opinión	
Autor	Carmen Rigalt	
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas	
Extensión contenido	5 columnas a toda página (menos faldón de publicidad)	
Situación	Página impar (Contraportada)	
Tema Noticia	La corrupción política se extiende al resto del partido PP por el caso “Bárcenas”	
Palabras claves	Transparencia	1 (cuerpo artículo)
	Rendir cuentas	
	Público	
	Información	
	Web (actualizado)	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	2 (cuerpo artículo)
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	2 (cuerpo artículo)
	Político/a	2 (cuerpo artículo)

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	24 de enero 2013		
Sección	Opinión – Impresiones		
Autor	Luís María Ansón		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la mitad superior de la página		
Situación	Página par (Número 2)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la responsabilidad de los dirigentes políticos en los casos de corrupción de sus respectivos partidos.		
Palabras claves	Transparencia	1 (cuerpo artículo)	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1(cuerpo artículo)	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 (cuerpo artículo)	
	Ilegal	1 (cuerpo artículo)	
	Partido	4 (cuerpo artículo)	
	Político/a	4 (cuerpo artículo)	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	27 de enero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Redacción Zamora		
Extensión Titular	4 líneas a 1 columna		
Extensión contenido	1 columna en la parte derecha de la página		
Situación	Página par (Número 8)		
Tema Noticia	El partido de gobierno (PP) promete mayor transparencia de la administración y la vida política.		
Palabras claves	Transparencia	4 (1 título/ 3 cuerpo)	
	Rendir cuentas		
	Público	3 (1 título/ 2 cuerpo)	
	Información	1 cuerpo	
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	4 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal	1 cuerpo	
	Partido	6 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	27 de enero 2013		
Sección	Suplemento Mercados – “Economía y Empresas”		
Autor	Lorenzo B. de Quirós		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 10)		
Tema Noticia	Artículo de opinión de cómo la corrupción afecta a la salida de la crisis económica y propuestas para combatirla.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		
	Público	7 cuerpo	
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia	2 cuerpo	
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	16 (1 título / 15 cuerpo)	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	5 cuerpo	

Diario			El MUNDO (Nacional-independiente)
Fecha	27 de enero 2013		
Sección	Suplemento Mercados - "Economía y Empresas"		
Autor	Félix Bornstein		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número 10)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la falta de credibilidad que tiene el pacto entre partidos políticos para combatir la corrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información	1 cuerpo	
	Web (actualizado)		
	Democracia	1cuerpo	
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	6 (1 título/ 5 cuerpo)	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	7 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	1 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Marisa Recuero		
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior derecha de la página		
Situación	Página par (Número 10)		
Tema Noticia	Emilio Botín declara que la corrupción política perjudica la imagen de España para los inversores extranjeros.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 titular/ 4 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	7 de Febrero 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial El Mundo		
Extensión Titular	3 líneas a 1 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la necesidad de la regeneración política para recobrar la confianza de la ciudadanía.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	1 (adj. Cargo) cuerpo	
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	6 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal	1 cuerpo	
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	7 de Febrero 2013		
Sección	Opinión – Otras Voces (Tribuna/Política)		
Autor	Elisa de la Nuez		
Extensión Titular	1 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte derecha de la página		
Situación	Página impar (número 19)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre cambiar las normas que regulan las instituciones públicas y los partidos políticos para una regeneración de la democracia.		
Palabras claves	Transparencia	2 (ley) cuerpo 3 cuerpo	
	Rendir cuentas	2 cuerpo	
	Público	2(adj) cuerpo 1 (hacer público)	
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia	5 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	9 cuerpo 1 (ley de Partidos P.) cuerpo	
	Político/a	15 cuerpo	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	8 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	M.A. Font		
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	José Ramón Bauzá, presidente balear, publica sus bienes y patrimonio y anima a otros cargos públicos a seguir su ejemplo para demostrar que todos los políticos no son corruptos.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		
	Público	1 cuerpo (hacer públicas)	
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	2 cuerpo	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	8 de Febrero 2013	
Sección	Suplemento Su Vivienda - En Portada	
Autor	Luis M. de Ciria	
Extensión Titular	1 líneas a 5 columnas	
Extensión contenido	10 columnas en la parte superior de dos páginas	
Situación	Página par e impar (Número 2-3)	
Tema Noticia	Reportaje sobre la creación de las Socimi (Sociedades Anónimas Cotizadas en el Mercado Inmobiliario) una reforma que aportará transparencia a un sector muy opaco.	
Palabras claves	Transparencia	5 (1 titular/ 4 cuerpo)
	Rendir cuentas	3 cuerpo
	Público	1 cuerpo (de dominio público)
	Información	
	Web (actualizado)	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	3 (1 titular/ 2 cuerpo)
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	10 de Febrero 2013		
Sección	Suplemento Mercados- La Escopeta Nacional		
Autor	Carlos Cuesta		
Extensión Titular	2 líneas a 1 columnas		
Extensión contenido	1 columnas en la parte izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 6)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la financiación de los Partidos Políticos y su falta de rendición de cuentas.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	1 (hacer público) cuerpo	
	Información		
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 titular/ 8 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	11 de Febrero 2013	
Sección	Noticias Nacionales- España	
Autor	Redacción Madrid	
Extensión Titular	4 líneas a 1 columnas	
Extensión contenido	1 columnas en la parte derecha de la página	
Situación	Página par (Número 6)	
Tema Noticia	Líderes del PP publican sus datos fiscales como muestra de compromiso con la transparencia.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1titular/ 4 cuerpo
	Información	
	Web	1 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	2 cuerpo
	Político/a	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	11 de Febrero 2013	
Sección	Noticias Nacionales- España	
Autor	Leyre Iglesias	
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página par (Número 10)	
Tema Noticia	El líder socialista Rubalcaba plantea que las empresas dejen de financiar a los partidos políticos porque los corrompen.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	4 (adj.) cuerpo 1 (hacer público) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	2 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	3 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 subtítulo/ 7 cuerpo
	Político/a	4 cuerpo

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	11 de Febrero 2013	
Sección	Noticias Nacionales- España	
Autor	Redacción Barcelona	
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 10)	
Tema Noticia	La presidente del PP catalán, Alicia Sánchez-Camacho, anima a otros líderes políticos de la oposición a publicar sus rentas siguiendo el ejemplo del presidente del gobierno Rajoy.	
Palabras claves	Transparencia	1 subtítulo/ 3 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 titular/ 2 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	3 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	4 cuerpo
	Político/a	4 cuerpo

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	12 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Manuel Sánchez		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 10)		
Tema Noticia	El PSOE plantea que todos los datos fiscales de los cargos públicos sean revelados públicamente como medida anticorrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	5 cuerpo 1 (adj.) cuerpo)	
	Información		
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	12 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales – España	
Autor	Carmen Ramírez de Ganuza	
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 10)	
Tema Noticia	Los dirigentes del partido Popular hacen públicas sus rentas siguiendo el ejemplo de Rajoy (presidente del gobierno).	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	3 cuerpo
	Información	
	Web	2 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	2 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	15 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Marisa Cruz		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	El líder del Psoe, Rubalcaba, comienza a publicar sus ingresos.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo 1 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	15 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Carmen Ramírez de Ganuza		
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	El vicesecretario de organización del PP reprocha al líder socialista Rubalcaba que todavía no haya publicado su renta.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	15 de Febrero 2013	
Sección	Opinión – Otras Voces/ Apuntes en sucio	
Autor	Manuel Jabois	
Extensión Titular	2 líneas a 1 columnas	
Extensión contenido	1 columnas en la parte derecha de la página	
Situación	Página impar (Número 21)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la publicación de las rentas de políticos en activo y la incorporación de ex – políticos en empresas privadas.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 cuerpo 1(adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	2 cuerpo

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	17 de Febrero 2013	
Sección	Opinión	
Autor	Editorial El Mundo	
Extensión Titular	1 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte inferior derecha de la página	
Situación	Página impar (Número 5)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la opacidad de los sindicatos que no publican sus cuentas.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 cuerpo
	Información	1 cuerpo
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 título
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	17 de Febrero 2013		
Sección	Suplementos Mercados- A fondo		
Autor	Francisco Núñez		
Extensión Titular	1 líneas a 5 columnas		
Extensión contenido	5 columnas a toda página		
Situación	Página par (Número 2)		
Tema Noticia	El Tribunal de Cuentas quiere una ley específica para las organizaciones sindicales dada la opacidad de su fiscalidad.		
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo 2 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas	3 cuerpo	
	Público (hacer público)	1 cuerpo 10 (adj.) cuerpo	
	Información	2 cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad	1 título 2 cuerpo	
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	17 de Febrero 2013	
Sección	Opinión	
Autor	Editorial El Mundo	
Extensión Titular	1 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte inferior derecha de la página	
Situación	Página impar (Número 5)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la opacidad de los sindicatos que no publican sus cuentas.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 cuerpo
	Información	1 cuerpo
	Web (actualizado)	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 título
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	19 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales – España	
Autor	Redacción Madrid	
Extensión Titular	1 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 8)	
Tema Noticia	El presidente del PP vasco contesta a la “peineta de Bárcenas” diciendo que “la peineta se hace a la corrupción”	
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 titular
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	5 cuerpo
	Político/a	3 cuerpo

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	23 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Luís Ángel Sanz		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte derecha de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	Los partidos políticos del Congreso quieren que la Casa Real sea incluida en la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) Título 1 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público (hacer público)	1 cuerpo 3 (adj.) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Político/a		

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	24 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	G. González		
Extensión Titular	2 líneas a 5 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	Oriol Pujol (imputado casos Itv) impulsa en su partido (CiU) un código ético para luchar contra la corrupción política.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo 3 (adj) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	6 cuerpo	
	Político/a	4 cuerpo	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	27 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Luís Ángel Sanz		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 6)		
Tema Noticia	El Congreso vota un primer pacto anticorrupción y proponen endurecer el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	4 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	5 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal	1 cuerpo	
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	27 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Marisa Cruz		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	El Congreso habilita las medidas para que la Corona de España también sea sujeto de la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) título / 3(ley)cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo 1(adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	1 de marzo 2013	
Sección	Opinión – Otras voces	
Autor	Henry Kamen (historiador británico)	
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte derecha de la página	
Situación	Página impar (Número 23)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la corrupción política en la sociedad española.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo
	Rendir cuentas	1 cuerpo
	Público (hacer público)	2 (adj) cuerpo 1 cuerpo
	Información	2 cuerpo
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 título / 29 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Illegal	2 cuerpo
	Partido	
	Político/a	8 cuerpo

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	20 de marzo 2013	
Sección	Noticias nacionales- España	
Autor	Luís Ángel Sanz	
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 8)	
Tema Noticia	Noticias sobre la petición del PP al resto de partidos del Congreso, para llevar a cabo las medidas anticorrupción que propuso Rajoy en el Debate sobre el estado de la Nación.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo 1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	2 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	3 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	5 cuerpo
	Político/a	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	6 de abril de 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Marisa Cruz / Ana Romero		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 6)		
Tema Noticia	La Casa Real confirma al Gobierno que quiere figurar como sujeto de la nueva Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) titular 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 (adj) cuerpo 1 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	9 de abril de 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Manuel Sánchez		
Extensión Titular	1 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en el faldón de dos páginas contiguas.		
Situación	Página par e impar (Número 4 y 5)		
Tema Noticia	El PSOE defiende una postura transparente total, limitada por la seguridad nacional y personal de los cargos públicos.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 3 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	2 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	10 de abril de 2013		
Sección	Noticias internacionales - Mundo		
Autor	Juan Manuel Bellver		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 28)		
Tema Noticia	El gobierno francés toma medidas para hacer público el patrimonio de sus ministros, tras el escándalo de corrupción del exminiro Cahuzac		
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	3 (adj) cuerpo 1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	24 de abril de 2013	
Sección	Noticias nacionales – España	
Autor	M.S	
Extensión Titular	1 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte del faldón de la página	
Situación	Página par (Número 10)	
Tema Noticia	El Congreso de los Diputados no hará públicas las nóminas de los políticos porque no hay una ley que lo respalde, a pesar de la unanimidad de los grupos parlamentarios para hacerlo.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 subtítulo/ 3 cuerpo
	Información	
	Web	2 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	2 cuerpo

El País 2013

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	7 de enero 2013		
Sección	Economía		
Autor	Íñigo de Barrón		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas toda la página		
Situación	Página par (Número 20)		
Tema Noticia	Continuación de la noticia de portada sobre el informe de inspección al Banco de España.		
Palabras claves	Transparencia	4 cuerpo	
	Rendir cuentas	2 cuerpo	
	Público	1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	2 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	13 de enero 2013		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	José Pablo Ferrándiz		
Extensión Titular	2 líneas a 1 columna		
Extensión contenido	1 columna en la parte derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 13)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la percepción de la corrupción en la sociedad española.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas	2 cuerpo	
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	6 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	4 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	14 de enero 2013		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	María Fabra		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas a toda página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	El Gobierno español anuncia medidas para devolver la confianza ciudadana en los políticos y las instituciones.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público		
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia	2 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	5 cuerpo	
	Político/a	14 (1 titular/ 13 cuerpo)	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	15 de enero 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Redacción El País		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte izquierda inferior de la página		
Situación	Página par (Número 30)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la ley de transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 3 cuerpo	
	Rendir cuentas	1cuerpo	
	Público	2 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	2cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 subtítulo/ 1 cuerpo	
	Corrupción	1 subtítulo/ 3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 (cuerpo)	
	Político/a	3 (cuerpo)	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	23 de enero 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Adela Cortina		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 27)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la tendencia política sobre financiación y privilegios.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	8 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	3 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	5 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	5 de febrero 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Joan Ridao		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 27)		
Tema Noticia	Artículo de opinión que cuestiona si se puede acabar con la corrupción y con qué medidas.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	6 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 5 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	4 cuerpo	
	Político/a	6 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	9 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	F. Mercado/ F. Manetto		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	6 columnas a toda página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	El PP publica el resumen de sus cuentas en la web del partido.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 título/ 2 cuerpo 1 (adj) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web	2 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo	
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	14 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	10 de febrero 2013		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	Redacción El País		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	6 columnas a toda la página y parte de la siguiente		
Situación	Página par (Número 20)		
Tema Noticia	Noticia-reportaje sobre la necesidad de la transparencia como medida contra la corrupción. Se hace un recorrido por los países occidentales recordando los principales casos de corrupción política.		
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 3 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público (hacer público)	8 (adj.)/ 1 cuerpo	
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	5 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	22 cuerpo	
	Político/a	4 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de febrero 2013		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	Patricia R. Blanco		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	El PP anima a otros partidos a publicar las rentas de sus miembros siguiendo el ejemplo del presidente Rajoy.		
Palabras claves	Transparencia	5 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	5 cuerpo 2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web	4 cuerpo	
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	4 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de febrero 2013		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	Agencia EFE Madrid		
Extensión Titular	5 línea a 1 columnas		
Extensión contenido	1 columnas en la parte derecha de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	Comisiones Obreras propone publicar sus cuentas para renovar su “ética sindical” como de las acciones de su nuevo programa sindical.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de febrero 2013		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	Redacción El País		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	El partido socialista de Valencia pone en marcha un portal de la transparencia para publicar la información económica de sus miembros autonómicos.		
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	3 cuerpo 1 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web	2 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	12 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	V.G.C.		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 27)		
Tema Noticia	PSEO descarta publicar las cuentas de sus líderes de momento. Espera un pacto para que todos los partidos lo hagan.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 título/ 7 cuerpo 2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web	1 cuerpo	
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	6 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	14 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	M. Fabra		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número 16)		
Tema Noticia	El gobierno incluirá a los partidos políticos dentro de la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) título / 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	1(adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	14 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	Lourdes Lucio		
Extensión Titular	5 línea a 1 columnas		
Extensión contenido	1 columna en la parte derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 23)		
Tema Noticia	En el Parlamento Andaluz se inicia una investigación sobre las donaciones privadas a los partidos políticos, a propuesta de IU.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	2 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	6 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	14 de febrero 2013		
Sección	Noticias Locales- Madrid		
Autor	José Marcos		
Extensión Titular	4 línea a 1 columnas		
Extensión contenido	1 columnas en la parte derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 1- Portadilla de local)		
Tema Noticia	Los partidos Psoe y UPyD proponen iniciativas para que la Asamblea de Madrid sea más transparente.		
Palabras claves	Transparencia	1 título / 2 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público (hacer público)	2 cuerpo 1 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	15 de febrero 2013		
Sección	Portada		
Autor	F. Garea/ V. Gutiérrez		
Extensión Titular	5 línea a 1 columnas		
Extensión contenido	Recuadro en la parte superior derecha de la página de portada		
Situación	Página impar (Número 1) continúa noticia en páginas 16 y 17		
Tema Noticia	El secretario general del Psoe, Rubalcaba, propone transparencia integral de los políticos, parlamentarios y altos cargos.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	15 de febrero 2013		
Sección	Noticias Nacionales - España		
Autor	Fernando Garea/ Vera G. Calvo		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	Viene de la portada- 3 columnas a lo largo de la página		
Situación	Página par (Número 16) e impar (número 17)		
Tema Noticia	El secretario general del Psoe, Rubalcaba, propone transparencia integral de los políticos, parlamentarios y altos cargos.		
Palabras claves	Transparencia	5 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	8 cuerpo 1(adj.) título / 4 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	15 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales - España		
Autor	F. Garea/ V. Gutiérrez		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la páginas		
Situación	Página par (Número 16) continúa noticia en página 17		
Tema Noticia	El Psoe propone detallar al máximo los bienes publicados y acreditarlos con documentos.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	3 cuerpo 5 (adj.)	
	Información		
	Web	2 cuerpo	
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo	
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	16 de febrero 2013		
Sección	Noticias Internacionales- Internacional		
Autor	Cristina F. Pereda		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número 4)		
Tema Noticia	Obama promete ser más transparente en el uso de los drones y creará mecanismos de control de su uso.		
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	4 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario El PAIS (Nacional-independiente)		
Fecha	16 de febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales- España	
Autor	Natalia Junquera	
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas	
Extensión contenido	5 columnas a toda la página	
Situación	Página par (Número 18)	
Tema Noticia	Entrevista a Juan José Solozábal, catedrático de derecho constitucional, sobre el estatuto de la Corona, su modificación para que se incluya dentro de la Ley de transparencia.	
Palabras claves	Transparencia	1 título / 1 cuerpo 2 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo
	Corrupción	1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	1 cuerpo

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	20 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales – España		
Autor	Fernando Garea		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	El presidente Rajoy plantea medidas anticorrupción durante el debate sobre el estado de la Nación		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	2 cuerpo 1 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	7 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas	1 cuerpo/ 1 (ley) cuerpo	
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	21 de febrero 2013		
Sección	Noticas Nacionales – España		
Autor	María Fabra		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 13)		
Tema Noticia	Rajoy propone nuevas medidas de control sobre los partidos políticos para luchar contra la corrupción, entre ellas: un auditor controlará el patrimonio de los diputados y senadores.		
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo 2(ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo 5 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas	1 cuerpo	
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 (subtítulo)/ 7 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	22 de febrero 2013		
Sección	Noticias Nacionales – España		
Autor	F.G./ A.D.		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	Noticias sobre la propuesta de resolución sobre la corrupción que ha presentado el PSOE en el Congreso .		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	1(adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 5 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal	1 cuerpo	
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	22 de febrero 2013		
Sección	Opinión – Cómo reconstruir el futuro		
Autor	Valentín Puig		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 35)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre cómo impedir que haya más corrupción y que se regenere el sistema político y democrático.		
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	4 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	2 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título / 11 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	11 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	23 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales - España		
Autor	Carlos E. Cué		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número 10)		
Tema Noticia	El Gobierno defiende la institución del Rey frente al descrédito que sufre por el “caso Urdangarín” y descarta que sea sujeto de la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) subtítulo/ 1 (ley) cuerpo 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		El PAIS (Nacional-independiente)	
Fecha	23 de febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales - España		
Autor	M. Planelles		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 21)		
Tema Noticia	El secretario general socialista en Andalucía, José Antonio Griñán, propuso que las propuestas electorales de los partidos vayan acompañadas de una memoria económica como aval de factibilidad.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)		
	Información		
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	2 de marzo 2013		
Sección	Noticas nacionales - España		
Autor	Francisco Mercado		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en un recuadro central de la página bajo la foto.		
Situación	Página par (número 14)		
Tema Noticia	El PP no realizará una auditoría externa de sus cuentas porque las principales consultoras rechazan el trabajo, alegando que sería un cuestionamiento de la labor del Tribunal de Cuentas.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	3 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas	3 cuerpo	
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	12 de marzo 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Miguel Ángel Aguilar		
Extensión Titular	2 línea a 1 columna		
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior de la página.		
Situación	Página par (número 20)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre los retoque a la futura Ley de Transparencia y se cuestiona su poder para regenerar la política.		
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 4 cuerpo 4 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público	3 (adj.) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 titular/ 2 cuerpo	
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	1 de abril 2013		
Sección	Noticias Nacionales - España		
Autor	Redacción El País		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	El PP ha incumplido con su compromiso de transparencia, renunciando a la auditoría externa sobre sus cuentas, porque ninguna empresa quiere realizarla.		
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas	1 cuerpo	
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	5 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	6 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	C.E. Cué / N. Junquera		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	La Casa Real y el Gobierno de Mariano Rajoy, llevan dos meses negociando la inclusión de la Corona dentro de la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 título 4(ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	1 (adj) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	7 de abril 2013		
Sección	Opinión – Punto de observación		
Autor	Soledad Gallego-Díaz		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	Las instituciones públicas de España deben establecer normas que controlen sus funciones para salir de la crisis política.		
Palabras claves	Transparencia	1cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	7 de abril 2013		
Sección	Opinión- El País		
Autor	Redacción		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 34)		
Tema Noticia	La Casa Real debe incluirse en la Ley de Transparencia para superar la crisis de confianza ciudadana hacia la institución		
Palabras claves	Transparencia	1 subtítulo/ 2 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	8 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	Natalia Junquera		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	La Casa Real promete una “profunda” incorporación a la Ley de Transparencia y hará público los gastos de palacio, viajes, seguridad y contratos.		
Palabras claves	Transparencia	4 (ley) cuerpo 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 título 3 (adj) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web	2 cuerpo	
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	9 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	Vera Gutiérrez Calvo		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	El PSOE pide que la transparencia de la Corona sea “radical” y que se haga público su patrimonio privado-		
Palabras claves	Transparencia	4 cuerpo 3 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 título/ 3 cuerpo 2 (adj) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	10 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	Mábel Galaz		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior (faldón) de la página		
Situación	Página par (Número 16)		
Tema Noticia	La casa real británica se presenta como un ejemplo de transparencia al extremar el control del gasto.		
Palabras claves	Transparencia	1 título / 2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo 2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	20 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	María Fabra		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 22)		
Tema Noticia	La Iglesia también será sujeto de la Ley de Transparencia y rendirá cuentas de los fondos públicos que recibe del Estado español.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) título/ 3 cuerpo 3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	4 (adi) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	24 de abril 2013		
Sección	Portada		
Autor	Natalia Junquera		
Extensión Titular	4 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	1/5 columnas en la parte superior derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 1)		
Tema Noticia	La Casa Real española se incorpora a la Ley de Transparencia y rendirá cuentas de todos sus gastos y contratos.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) subtítulo/ 1 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 titular/ 1 cuerpo	
	Público (hacer público)	1 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	24 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	Natalia Junquera		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en toda la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	Viene de la portada: La Casa Real española se incorpora a la Ley de Transparencia y rendirá cuentas de todos sus gastos y contratos.		
Palabras claves	Transparencia	8 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas	1 titular/ 1 cuerpo	
	Público (hacer público)	3 cuerpo 1 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

La Razón 2013

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	17 de enero 2013		
Sección	Noticias nacionales– Economía		
Autor	Martín Bassols Coma		
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	4 columnas a toda página		
Situación	Página impar (Número 39)		
Tema Noticia	Creación de órganos independientes para la resolución de los recursos contractuales de la Administración.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (adj. Contratos y servicios)	3 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 título/ 8 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal	1 cuerpo	
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	20 de Enero de 2013		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	C. Morodo		
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte derecha de la página		
Situación	Página par (número 24)		
Tema Noticia	Medidas del gobierno para evitar nuevos casos de corrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1 subtítulo (ley)/ 2 (ley) 1 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público (hacer público)	2 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 2 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	21 de Enero de 2013		
Sección	Noticias Nacionales- Primera Plana		
Autor	Lorente Ferrer		
Extensión Titular	2 líneas a 5 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte central de la página		
Situación	Página par (número 10)		
Tema Noticia	Percepción de los ciudadanos sobre la corrupción política en España.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ong) cuerpo	
	Rendir cuentas (acceder)		
	Público (hacer público)		
	Información		
	Web (ley actual)		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 6 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	21 de Enero de 2013
Sección	Noticias Nacionales- Primera Plana
Autor	Alfonso Merlos
Extensión Titular	1 líneas a 1 columnas
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página
Situación	Página par (número 10)
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la necesidad de un gran pacto político anticorrupción para regenerar la esperanza en la democracia.
Palabras claves	Transparencia 1 cuerpo
	Rendir cuentas (acceder)
	Público (hacer público)
	Información
	Web
	Democracia 2 cuerpo
	Administración
Palabras antagónicas	Opacidad
	Corrupción 1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas
	Responsabilidad
	Ilegal
	Partido 2 cuerpo
	Político/a

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	22 de Enero de 2013		
Sección	Portada (aunque la noticia del titular sigue a la página 10 y 19)		
Autor	Editorial		
Extensión Titular	1 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la estrategia del presidente Rajoy contra la corrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular de la portada 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas (acceder)		
	Público (adj. Cargo y contratos)	2 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título artículo/ 4 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	22 de Enero de 2013		
Sección	Noticias Nacionales- Primera Plana		
Autor	Carmen Morodo		
Extensión Titular	1 líneas a 6 columnas		
Extensión contenido	6 columnas en la parte central de las dos páginas		
Situación	Página par e impar (número 10 y 11)		
Tema Noticia	Noticia sobre las medidas de Rajoy para luchar contra la corrupción política a raíz del caso Bárcenas.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/2 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	2 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	6 cuerpo	
	Político/a		

*En la portada de La Razón del 22 de enero se titula “TransPParencia” y a continuación se dice que la noticia relacionada con este titular va desde la página 10 a la 19. En realidad no son noticias sobre transparencia, si no de las acciones que está llevando a cabo el PP (analizada en el cuadro anterior) y en las páginas siguientes 12-13, 14-15, 16-17 y 18-19, se publican noticias con las acciones del Psoe, la postura de otros partidos ante la propuesta del pacto anticorrupción propuesto por Rajoy y las últimas informaciones sobre el caso Bárcenas.

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	26 de enero 2013		
Sección	Noticias Locales- Madrid		
Autor	Marta Palacio		
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 42)		
Tema Noticia	La Asamblea y Comunidad de Madrid harán públicas en sus web las declaraciones de bienes y patrimonio de sus diputados.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 subtítulo/ 4 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web	1 subtítulo/ 3 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	2 cuerpo	

Diario La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	1 de Febrero 2013
Sección	Noticias nacionales- Primera Plana
Autor	Carmen Morodo
Extensión Titular	2 líneas a 5 columnas
Extensión contenido	8 columnas que empiezan en la página par y continúa en la parte central de la página impar
Situación	Página par e impar (Número 10 y 11)
Tema Noticia	El PP afirma que su contabilidad es transparente y limpia, según declaraciones de la secretaria general, M ^a Dolores de Cospedal.
Palabras claves	Transparencia 1 título/ 1 cuerpo
	Rendir cuentas
	Público (hacer público) 3 cuerpo
	Información 2 cuerpo
	Web
	Democracia
	Administración
Palabras antagónicas	Opacidad
	Corrupción
	Tribunal de Cuentas
	Responsabilidad
	Ilegal 1 cuerpo
	Partido 4 cuerpo
	Político/a

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	5 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	L.R.N.		
Extensión Titular	4 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior- central de la página.		
Situación	Página par (Número 24)		
Tema Noticia	El secretario general del PSOE, Alfredo P. Rubalcaba, pide más transparencia en el caso de los ERE de Andalucía.		
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	7 de Febrero 2013	
Sección	Editorial La Razón	
Autor	La Razón	
Extensión Titular	1 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior- izquierda de la página.	
Situación	Página impar (Número 3)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el peso de la corrupción política en la opinión pública.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	2 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	1 cuerpo
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo
	Corrupción	1 título/ 4 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	4 cuerpo

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	7 de Febrero 2013	
Sección	Noticias Nacionales - España	
Autor	La Razón	
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página.	
Situación	Página par (Número 20)	
Tema Noticia	El presidente de la Generalitat, Artur Mas, recupera un antiguo pacto anticorrupción para lograr el consenso con los partidos del Parlamento autonómico sobre autorregulación.	
Palabras claves	Transparencia	1 título / 1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	2 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 subtítulo/ 3 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	3 cuerpo
	Político/a	2 cuerpo

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	7 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales - España	
Autor	Marcos Pardeiro	
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	6 columnas en la parte superior de la página.	
Situación	Página par (Número 20)	
Tema Noticia	El presidente de la Generalitat, Artur Mas, saca a la luz un pacto de transparencia que no se cumple.	
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	2(adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 subtitular/ 4 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	4 cuerpo
	Político/a	2 cuerpo

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	8 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales- España	
Autor	Carmen S. Macías	
Extensión Titular	5 líneas a 1 columnas	
Extensión contenido	1 columna en la parte izquierda de la página.	
Situación	Página par (Número 22)	
Tema Noticia	El presidente Balear, Ramón Bauzá, publica su declaración de bienes en la página web de su partido (pp Balear).	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	2 cuerpo
	Información	
	Web	1 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 titular/ 1 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	11 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales- España	
Autor	Esther L. Palomera	
Extensión Titular	2 líneas a 5 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte izquierda de la página.	
Situación	Página par (Número 14)	
Tema Noticia	El PSOE estudia la posibilidad de hacer públicas sus cuentas, siguiendo el ejemplo del PP.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 título/ 2 cuerpo 2 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	5 cuerpo
	Político/a	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	15 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	Esther L. Palomera		
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	4 columnas a toda la página.		
Situación	Página par (Número 22)		
Tema Noticia	El secretario general del PSOE, Alfredo P. Rubalcaba, hace pública su declaración de bienes y renta.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 título/ 3 cuerpo 1(adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	18 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales- España	
Autor	Carmen Morodo	
Extensión Titular	2 líneas a 5 columnas	
Extensión contenido	8 columnas en la parte central de la página que comienza en la página par y continúa en la siguiente página impar.	
Situación	Página par e impar (Número 14 y 15)	
Tema Noticia	El gobierno se prepara el debate sobre el Estado de la Nación y la transparencia y las medidas contra el paro son las propuestas más importantes del Ejecutivo.	
Palabras claves	Transparencia	1 subtítulo 1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 titular
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 subtítulo
	Político/a	1 titular

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	21 de Febrero 2013		
Sección	Primera Plana- Debate del estado de la nación.		
Autor	F. Velasco		
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior de la página.		
Situación	Página par (Número 16)		
Tema Noticia	Las reformas que anunció el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, para luchar contra la corrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular / 1 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	5 (adj.) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	26 de Febrero 2013		
Sección	Sociedad		
Autor	P. Rodríguez y S.Morán		
Extensión Titular	2 líneas a 1 columnas		
Extensión contenido	1 columna en la parte central de la página.		
Situación	Página par (Número 32)		
Tema Noticia	El Consejo de la Juventud de España, hace públicas sus cuentas a través de su página web.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público (hacer público)	1 titular/ 1 cuerpo 1(adj.) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web	2 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	27 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales-España		
Autor	Redacción La Razón.		
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página.		
Situación	Página par (Número 22)		
Tema Noticia	El Partido Popular consigue el consenso de la mayoría de los partidos políticos para firmar el pacto anticorrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1(ley) subtítulo/ 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	2 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	7 de marzo 2013		
Sección	Opinión - Editorial		
Autor	Redacción La Razón		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior izquierda de la página		
Situación	Página impar (Número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el incumplimiento de colaboración de Izquierda Unida con la fiscalización del Tribunal de Cuentas con sus cuentas.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 titular	
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo	
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	12 de marzo 2013		
Sección	Noticias internacionales – Primera Plana		
Autor	Darío Menor		
Extensión Titular	3 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	Noticia sobre el Vaticano que anuncia la adaptación de las cuentas del Estado Vaticano a las normas de transparencia financiera.		
Palabras claves	Transparencia	1 subtítulo/ 1 cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público (hacer público)		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	31 de marzo 2013	
Sección	Opinión – Editorial	
Autor	Redacción La Razón	
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior- izquierda de la página	
Situación	Página impar (Número 3)	
Tema Noticia	Artículo de opinión del periódico sobre la falta de transparencia de los sindicatos obreros y cómo afectó este hecho para que produjera el fraude de los ERE en Andalucía.	
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 1 cuerpo 1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	1 cuerpo
	Público (hacer público)	2 (adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	2 cuerpo
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo
	Corrupción	1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	31 de marzo 2013		
Sección	Noticia nacionales - Primera Plana		
Autor	Carmen Morodo		
Extensión Titular	1 línea a 8 columnas		
Extensión contenido	8 columnas repartidas en dos noticias entre las dos páginas		
Situación	Página par e impar (Número 10 y 11)		
Tema Noticia	Noticas sobre la opacidad de las cuentas de los sindicatos UGT y CC.OO ; la ley de transparencia también se extenderá a los sindicatos para evitar nuevos casos de corrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) subtítulo/ 3 cuerpo 3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1(adj) subtítulo/ 6 cuerpo 1 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	2 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	4 cuerpo	
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	31 de marzo 2013		
Sección	Noticias nacionales – Primera Plana		
Autor	Lorente Ferrer		
Extensión Titular	2 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 16)		
Tema Noticia	Noticia sobre la exigencia de la ciudadanía para que los sindicatos sean transparentes y hagan públicas sus cuentas.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	4 (adj) cuerpo 1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	1 de abril 2013	
Sección	Noticias nacionales– España	
Autor	F. Velasco	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte derecha de la página	
Situación	Página impar (Número 17)	
Tema Noticia	El Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) evaluará la legislación destinada al control de ingresos de políticos, jueces y fiscales para prevenir la corrupción.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 titular/ 8 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	1 titular/ 2 cuerpo

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	6 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales– Primera Plana		
Autor	Carmen Morodo		
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	Noticia sobre la inclusión de la Casa Real en el sujeto de la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) titular/ 2 cuerpo 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 subtítulo/ 2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	18 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- Primera Plana		
Autor	Carmen Morodo		
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte izquierda de la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	Noticia sobre la reunión del Rey Juan Carlos I con el presidente Mariano Rajoy, para determinar la regulación de transparencia de la Casa Real.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 1 cuerpo 4 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web	1 cuerpo	
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	19 de abril 2013		
Sección	Opinión – Editorial		
Autor	Redacción La Razón		
Extensión Titular	1 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior-izquierda de la página		
Situación	Página impar (Número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el compromiso de la Iglesia española con la transparencia, al incluirse dentro de la futura ley.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 2 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	19 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- Primera Plana		
Autor	Carmen Morodo		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 10)		
Tema Noticia	Noticia sobre la inclusión de las cuentas de la Iglesia Católica en la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1(ley) titular/ 4 cuerpo 3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	6 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	20 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- Primera Plana		
Autor	Ángeles Conde		
Extensión Titular	1 líneas a 7 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 10)		
Tema Noticia	Noticia sobre las declaraciones del representante de la Conferencia Episcopal española, Juan Antonio Martínez Camino, acerca de la transparencia y que es bienvenida por la Iglesia.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 6 cuerpo 3 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	3 (adj) cuerpo 1 cuerpo	
	Información		
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	20 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- Primera Plana		
Autor	Carmen Morodo		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte derecha-inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	Noticia sobre la confirmación del Gobierno, de que la Iglesia serán incluida en la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	29 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales- España		
Autor	Carmen Morodo		
Extensión Titular	3 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 16)		
Tema Noticia	Noticia sobre las reformas del Gobierno contra la corrupción, las cuales obligarán a los partidos políticos a tener las cuentas en un registro público.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1(adj) Titular / 4 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 titular / 2 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal	1 cuerpo	
	Partido	1 titular/ 2 cuerpo	
	Político/a	4 cuerpo	

La Vanguardia 2013

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	7 de enero 2013	
Sección	Noticias nacionales – Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página impar (Número 13)	
Tema Noticia	El Gobierno prepara medidas de transparencia y “política abierta”	
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 2 cuerpo
	Rendir cuentas	1 cuerpo
	Público	
	Información	1 cuerpo
	Web	
	Democracia	2 cuerpo
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	1 titular/ 1 subtítulo/ 5 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	19 de enero 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial de La Vanguardia		
Extensión Titular	1 línea a 1 columna		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número22)		
Tema Noticia	El artículo de opinión explica la creciente desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos por los casos de corrupción.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (sector y recursos)	3 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	4 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 4 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	3 cuerpo	
	Político/a	6 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	23 de enero 2013	
Sección	Opinión	
Autor	Editorial de La Vanguardia	
Extensión Titular	1 línea a 1 columna	
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página par (Número 16)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el impacto del “caso Bárcenas” dentro del PP y sobre la valoración pública del partido.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	4 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	4 cuerpo
	Político/a	5 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	26 de enero 2013		
Sección	Noticias nacionales – Política		
Autor	Carmen del Riego y Luís Izquierdo		
Extensión Titular	2 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	3 columnas a los extremos de la página		
Situación	Página impar (Número 13) y par (14)		
Tema Noticia	El Gobierno anuncia medidas más duras para atajar la corrupción y luchar contra el descrédito de los políticos.		
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título / 6 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	6 cuerpo	
	Político/a	1 subtítulo/ 8 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	27 de enero 2013	
Sección	Noticias nacionales – Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 22)	
Tema Noticia	El PP presume de no haber sido condenado por ningún caso de corrupción	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo 1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (actividades)	1 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	1 cuerpo
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 titular/ 4 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	2 cuerpo
	Partido	7 cuerpo
	Político/a	2 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	27 de enero 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial La Vanguardia		
Extensión Titular	1 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 28)		
Tema Noticia	El artículo de opinión de La Vanguardia pone de relieve los elementos necesarios para erradicar la corrupción		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (sector)	2 cuerpo	
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 5 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	4 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	28 de enero 2013		
Sección	Noticias nacionales – Política		
Autor	Silvia Hinojoa		
Extensión Titular	2 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	La presidenta del PP de Cataluña exige a CiU que asuma sus responsabilidades sobre casos de corrupción del partido.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 titular/ 1 cuerp	
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	30 de enero 2013	
Sección	Noticias nacionales – Política	
Autor	Carmen del Riego	
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	4 columnas en la parte central de la página	
Situación	Página par (Número 16)	
Tema Noticia	Sobre el pacto anticorrupción entre partidos, el PP defiende que incluya a los partidos en la ley de Transparencia y que no se destituya a políticos sólo por estar imputados.	
Palabras claves	Transparencia	1 subtítulo (ley)/ 1 cuerpo (ley)
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	5 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 subtítulo/ 8 cuerpo
	Político/a	1 título

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	5 de Febrero 2013	
Sección	Opinión	
Autor	Kepa Aulestia	
Extensión Titular	1 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior-izquierda de la página	
Situación	Página impar (Número 17)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la responsabilidad política de los partidos en los casos de corrupción dentro de las formaciones.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	3 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	11 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	6 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	8 cuerpo
	Político/a	8 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	6 de Febrero 2013	
Sección	Economía	
Autor	Dolors Álvarez	
Extensión Titular	2 líneas a 5 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página par (Número 52) y continúa una columna en la página impar 53.	
Tema Noticia	El presidente de la CEOE, Juan Rosell, afirma que la corrupción política es perjudicial para mejorar la economía española.	
Palabras claves	Transparencia	5 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	6 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 título/ 1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	3 cuerpo
	Político/a	3 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	7 de Febrero 2013		
Sección	Política		
Autor	Josep Gisbert		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 13)		
Tema Noticia	El presidente de Cataluña, Artur Mas, propone eliminar los casos de corrupción de la comunidad catalana y concretar las medidas en una ley.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	11 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- Política		
Autor	Juan Carlos Merino		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 13)		
Tema Noticia	El secretario general del Psoe, Alfredo P. Rubalcaba, propone medidas para evitar y castigar la corrupción política.		
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	6 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	2 cuerpo	
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 7 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	1 subtítulo/ 5 cuerpo	
	Político/a	4 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	11 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales- Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página par (Número 14)	
Tema Noticia	El PP le exige al Psoe que muestre la misma transparencia que el presidente Rajoy publicando sus cuentas de partido.	
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 4 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	2 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	3 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	6 cuerpo
	Político/a	6 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	12 de Febrero 2013
Sección	Noticias nacionales - Política
Autor	Isabel Garcia Pagan
Extensión Titular	2 líneas a 1 columna
Extensión contenido	1 columna en la parte derecha de la página
Situación	Página par (Número 22)
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el cese de la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno y los políticos.
Palabras claves	Transparencia 2 cuerpo
	Rendir cuentas
	Público 1 (adj) cuerpo 1 cuerpo
	Información 1 cuerpo
	Web
	Democracia
	Administración
Palabras antagónicas	Opacidad
	Corrupción
	Tribunal de Cuentas
	Responsabilidad
	Ilegal
	Partido 1 cuerpo
	Político/a 5 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	16 de Febrero 2013		
Sección	Opinión Política - Transbordo, Moncloa		
Autor	Fernando Ónega		
Extensión Titular	1 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior-izquierda de la página		
Situación	Página impar (Número 19)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la publicación de las cuentas del presidente Mariano Rajoy		
Palabras claves	Transparencia	5 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	2(adj.) cuerpo 3 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	3 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	16 de Febrero 2013	
Sección	Suplemento VIVIR – Turismo	
Autor	Rosa M. Bosch	
Extensión Titular	1 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 4)	
Tema Noticia	Noticia sobre la utilización del Coltán por las empresas telefónicas, para que sean más transparentes sobre el origen del metal.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	17 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales - Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	3 líneas a una columna (varios titulares por cada sección)	
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior izquierda de la página, dentro de un extenso reportaje a dos páginas	
Situación	Página par (Números 28)	
Tema Noticia	Reportaje sobre el control de los partidos políticos para luchar contra la corrupción. Sección sobre la transparencia financiera de los partidos.	
Palabras claves	Transparencia	1 titular
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	5 cuerpo
	Información	
	Web	2 cuerpo
	Democracia	1 cuerpo
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 subtítulo/ 3 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 subtítulo/ 7 cuerpo 2 (ley) cuerpo
	Político/a	2 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	17 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales - Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	3 líneas a una columna (varios titulares por cada sección)	
Extensión contenido	3 columnas en la parte inferior izquierda de la página, dentro de un extenso reportaje a dos páginas	
Situación	Página par (Números 28)	
Tema Noticia	Reportaje sobre el control de los partidos políticos para luchar contra la corrupción. Sección sobre El tribunal de cuentas	
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	2 cuerpo
	Político/a	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	17 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales - Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	3 líneas a una columna (varios titulares por cada sección)	
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior izquierda de la página, dentro de un extenso reportaje a dos páginas	
Situación	Página impar (Números 29)	
Tema Noticia	Reportaje sobre el control de los partidos políticos para luchar contra la corrupción. Sección el control de los partidos en Cataluña.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	1 cuerpo
	Público (hacer público)	1 cuerpo 1(adj) cuerpo
	Información	1 cuerpo
	Web (actualizado)	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	5 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	18 de Febrero 2013		
Sección	Opinión- Debate. La crisis política		
Autor	Ricard Zapata-Barrero		
Extensión Titular	2 líneas a 1 columnas		
Extensión contenido	1 columnas en la parte derecha de la página		
Situación	Página par (Número 22)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la corrupción política y la necesidad de establecer nuevos mecanismos de participación ciudadana para compartirla.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		1 cuerpo
	Público		6 (adj.) cuerpo
	Información		1 cuerpo
	Web		1 cuerpo
	Democracia		2 cuerpo
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		1 título/ 5 cuerpo
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		1 cuerpo
	Político/a		3 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	19 de Febrero 2013		
Sección	Noticias nacionales- Política		
Autor	Josep Gisbert		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 13)		
Tema Noticia	Noticia sobre la publicación del patrimonio del presidente de Cataluña, Artur Mas a través de su página web.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 título/ 2 cuerpo	
	Información		
	Web	2 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	19 de Febrero 2013		
Sección	Opinión		
Autor	Kepa Aulestia		
Extensión Titular	1 líneas a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 19)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el comportamiento de los corruptos y su sentimiento de impunidad. Inocencia corrupta (título)		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	6 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia	2 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 título/ 11 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	3 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	21 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales - Política	
Autor	Carmen del Riego	
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	9 columnas en la parte inferior de dos páginas	
Situación	Página par e impar (Número 14 y 15)	
Tema Noticia	Noticia sobre el debate del estado de la Nación que destaca las medidas anunciadas por el gobierno para combatir la corrupción.	
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	4 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 titular / 6 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	10 cuerpo
	Político/a	4 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	22 de Febrero 2013	
Sección	Noticias nacionales - Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	1 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 14)	
Tema Noticia	Noticia sobre la petición del secretario general del PSOE, Alfredo P. Rubalcaba, para que la Casa Real también sea sujeto de la Ley de Transparencia.	
Palabras claves	Transparencia	1 título/ 3 cuerpo 1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	1 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	24 de Febrero 2013	
Sección	Opinión	
Autor	Pilar Rahola	
Extensión Titular	2 líneas a 1 columna	
Extensión contenido	1 columna en la parte derecha de la página	
Situación	Página impar (Número 29)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la destitución de un político en caso de estar imputado.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	2 (adj.) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	1 cuerpo
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	1 título/ 8 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	24 de Febrero 2013	
Sección	Suplemento Dinero - Ideas y Debates	
Autor	Josep Túnica i Buira	
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas	
Extensión contenido	6 columnas repartidas entre dos páginas en la parte inferior de las dos páginas.	
Situación	Página par e impar (número 10 y 11)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el control para las licitaciones y concursos de obras públicas.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	1 (adj.) título/ 9 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	4 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo
	Corrupción	1 título/ 4 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	3 de marzo 2013	
Sección	Opinión - Temas de Debate	
Autor	Josep M. Colomer	
Extensión Titular	1 línea a 2-3 columnas	
Extensión contenido	Columna y media en medio de la página	
Situación	Página par (Número 34)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la corrupción en España en comparación con los países anglosajones, y las posibles soluciones para combatirla.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 Título/ 6 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	13 cuerpo
	Político/a	7 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	4 de marzo 2013	
Sección	Economía - Tribuna	
Autor	Modest Guinjoan	
Extensión Titular	3 línea a 1 columnas	
Extensión contenido	Columna en la parte derecha de la página	
Situación	Página par (Número 68)	
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre la corrupción política y la necesidad de crear un sistema público de rendición de cuentas, inspirado en el modelo "Accountability" anglosajón.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	1 cuerpo
	Público (hacer público)	5 (adj.) cuerpo
	Información	1 cuerpo
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 título/ 9 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	3 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	9 de marzo 2013		
Sección	Economía		
Autor	Mar Díaz- Varela		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	2 Columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 61)		
Tema Noticia	Noticia del Gobierno sobre la creación de una autoridad fiscal independiente para controlar las cuentas del Estado.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	6 (adj) 1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	2 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	3 de abril 2013	
Sección	Noticias Internacionales – Política	
Autor	Pau Echaz - enviado especial a Andorra	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte izquierda de la página	
Situación	Página impar (Número 9)	
Tema Noticia	El secretario general de la ONU, Ban Ki Mun, visita Andorra la Vella y elogia la transparencia de su gobierno, entre otras buenas prácticas.	
Palabras claves	Transparencia	1 titular / 1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	1 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	3 de abril 2013	
Sección	Noticias Nacionales – Política	
Autor	Redacción La Vanguardia	
Extensión Titular	1 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	Recuadro de 3 columnas en la parte inferior derecha de la página	
Situación	Página par (Número 12)	
Tema Noticia	Noticia sobre la Casa Real que será sujeto de la ley de transparencia, según declaró el portavoz del PP en el Congreso, Alfonso Alonso.	
Palabras claves	Transparencia	1 titular (ley)/ 1 cuerpo (ley) 1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1(adj.) cuerpo 2 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	6 de abril 2013	
Sección	Noticias nacionales – Política	
Autor	Carmen del Riego	
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página impar (Número 15)	
Tema Noticia	La Vicepresidenta del gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría, explicó que la Casa Real sería sujeto de la Ley de Transparencia pero con salvedades porque no tiene consideración de Administración Pública	
Palabras claves	Transparencia	1 título (ley)/ 4 cuerpo (ley) 1 cuerpo
	Rendir cuentas	2 (acceso)
	Público (hacer público)	1 (adj.) cuerpo 2 cuerpo
	Información	3 cuerpo
	Web	2 cuerpo
	Democracia	
	Administración	4 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	2 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	8 de abril 2013		
Sección	Noticias nacionales – Política		
Autor	Redacción La Vanguardia		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en el faldón inferior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	Noticia sobre los límites de acceso a la información pública para proteger los intereses económicos del Estado y la seguridad nacional.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) titular/ 2 (ley) 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 (adj.) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo	
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	9 de abril 2013		
Sección	Noticias Internacionales – Política		
Autor	Lluís Uría - Corresponsal París		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 9)		
Tema Noticia	El gobierno francés prepara medidas anticorrupción ante las sospechas de evasión fiscal por parte de cargos públicos y políticos.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público (hacer público)	1 cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	2 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	1 titular / 7 cuerpo	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	9 de abril 2013	
Sección	Noticias nacionales – Política	
Autor	Juan Carlos Merino	
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en el faldón de la página	
Situación	Página impar (Número 13)	
Tema Noticia	El PSOE exige que se conozca el patrimonio privado del Rey, Juan Carlos I, ya que como institución pública debe tener el mayor grado de transparencia.	
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo 2 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	3 (adj) cuerpo 1 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo
	Corrupción	1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	13 de abril 2013	
Sección	Noticias nacionales – Economía	
Autor	Mar Díaz-Varela	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte izquierda de la página	
Situación	Página par (Número 62)	
Tema Noticia	Por exigencia de la Comisión Europea, el Consejo de Ministros español aprobará una ley orgánica para que una autoridad independiente fiscalice las cuentas de la Administración.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	2(adj.)cuerpo 1 cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	4 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	1 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	18 de abril 2013	
Sección	Noticias nacionales – Política	
Autor	Alicia Rodríguez de Paz	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior-izquierda de la página	
Situación	Página par (Número 18)	
Tema Noticia	La Iglesia anuncia que auditará sus cuentas; el control se realizará sobre las partidas que percibe de los Presupuestos del Estado y correspondientes al IRPF.	
Palabras claves	Transparencia	2 (ley) cuerpo 2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	1 (adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Se menciona en el texto “rendir cuentas”: 1 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	21 de abril 2013	
Sección	Noticias nacionales – Política - Entrevista	
Autor	Silvia Hinojosa	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página impar (Número 25)	
Tema Noticia	Entrevista a Jaume Amat, síndico mayor de la Sindicatura de Comptes, órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica del sector público de Cataluña.	
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público (hacer público)	6 (adj) cuerpo
	Información	3 cuerpo
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 titular / 5 cuerpo
	Político/a	

ANEXO II

Análisis de prensa

Segundo periodo:

enero, febrero, marzo y abril 2015

El Mundo 2015

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	5 de enero 2015	
Sección	Especial- Excelencia Empresaria	
Autor	Redacción El Mundo	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas (cita de la entrevista)	
Extensión contenido	4 columnas en toda la página	
Situación	Página par (Número 8 del suplemento)	
Tema Noticia	Entrevista al gerente de Hidro Rubber, Jon Angulo, cuyo titular es “las empresas debemos comunicar con transparencia”. Única mención a este tema y con referencia la empresa privada.	
Palabras claves	Transparencia	1 Titular 1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	13 de enero 2015		
Sección	Noticias Nacionales- España		
Autor	Luis Ángel Sanz		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte superior de la página más una columna con un recuadro		
Situación	Página par (Número 12 del suplemento)		
Tema Noticia	Noticia sobre la propuesta del Congreso de los Diputados que debate en el día de la noticia para adaptarse a la ley de transparencia y ofrecer la información exigida por la norma		
Palabras claves	Transparencia	3 (ley) cuerpo 2 (portal) cuerpo 3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	4 (adj) cuerpo	
	Información	1 subtítulo 6 cuerpo	
	Web	3 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

El Mundo 9 de Febrero 2015

Noticia de la sección de Economía, Francisco Núñez, página par (28), noticia que aparece en la portada en un recuadro en la parte superior derecha.

Tema: Los altos cargos de la Administración pública, de diferentes ministerios, acumulan tal cantidad de trienios de antigüedad, que repercute en sus sueldos anuales y en sus indemnizaciones por cese del cargo con cantidades que superan los 200.000 €. Se destaca el peso económico de los trienios como perjuicio para la economía de la gestión pública.

Titular: “Los altos cargos públicos suman más de 10.500 años de antigüedad”

Subtitulo: “unos 400 funcionarios, desde ministros a directores generales, acumulan 3.500 trienios”.

En esta noticia se ha elaborado un gráfico que acompaña la noticia, la fuente está citada como “Portal de la Transparencia del Gobierno y elaboración propia”. La noticia ocupa toda la página entre el gráfico y la noticia, a excepción de una columna en la izquierda.

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	21 de febrero 2015	
Sección	opinión	
Autor	Editorial de El Mundo	
Extensión Titular	2 líneas a 1,2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte central la página	
Situación	Página impar (Número 5)	
Tema Noticia	Editorial de El Mundo que defiende como un acto de transparencia la investigación sobre el origen de los pagos que percibió el político Monedero por parte del gobierno venezolano.	
Palabras claves	Transparencia	1 Titular 1 cuerpo
	Rendir cuentas	1 cuerpo
	Público	2 (adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	3 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	16 de abril 2015	
Sección	Opinión	
Autor	Editorial de El Mundo	
Extensión Titular	2 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página impar (Número3)	
Tema Noticia	Editorial de El Mundo sobre las medidas de transparencia del Partido Popular para recuperar la imagen del partido tras la detención de Rodrigo Rato	
Palabras claves	Transparencia	1 Titular
	Rendir cuentas	
	Público	1 (adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	1 cuerpo
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	2 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	18 de abril 2015		
Sección	Economía		
Autor	Francisco Núñez		
Extensión Titular	1 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número26)		
Tema Noticia	Noticia sobre la aprobación de dos anteproyectos de ley para fomentar la transparencia en los procedimientos de contratación pública.		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	1 (adj) cuerpo	
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	3 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	27 de abril 2015	
Sección	Suplemento "Banca y Seguros"	
Autor	María H. Gallego	
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (Número 6 del suplemento)	
Tema Noticia	Las grandes compañías españolas incorporan medidas de transparencia y buen gobierno para generar confianza, desarrollar experiencia y ser más útiles para lograr ventajas competitivas.	
Palabras claves	Transparencia	1 Titular 1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	30 de abril 2015	
Sección	España- Nacional	
Autor	Ana Cabanillas	
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas	
Extensión contenido	1 y 4 pequeñas columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página impar (Número 11)	
Tema Noticia	Noticia sobre el aumento de la información que publican los partidos políticos para incrementar su transparencia a las puertas de las elecciones municipales del 24 de mayo , por un informe de IT- España	
Palabras claves	Transparencia	1 Titular 3 cuerpo 3 (ong) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	1 (adj) cuerpo
	Información	1 subtítulo 3 cuerpo
	Web	1 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 subtitulo 4 cuerpo
	Político/a	

El País 2015

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	7 de enero 2015		
Sección	Nacional España		
Autor	Fernando Garea		
Extensión Titular	2 líneas a 1 columna en la parte central de la página		
Extensión contenido	1 columna resaltada en negrita en medio de la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (Número 13)		
Tema Noticia	La directiva del PSOE prevé publicar las cuentas del partido del ejercicio 2014 en su página web.		
Palabras claves	Transparencia		
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web	1 titular/ 1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas	1 cuerpo	
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	8 de enero 2015		
Sección	Nacional España		
Autor	Redacción El País		
Extensión Titular	4 líneas a 1 columna		
Extensión contenido	1 columna en la parte superior derecha de la página		
Situación	Página par (Número 20)		
Tema Noticia	El Congreso de los diputados prepara un Portal de la Transparencia para publicar sus bienes, los coches oficiales y su presupuesto.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información	2 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario El País (Nacional-independiente)		
Fecha	21 de enero 2015	
Sección	Nacional España	
Autor	Fernando Garea	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columna	
Extensión contenido	3 columnas en un recuadro en la parte central de la página	
Situación	Página par (Número 12)	
Tema Noticia	El Congreso y el Senado aprueban el proyecto para hacer un portal de la transparencia para cumplir con la ley pero no se publicarán los detalles de los viajes de los diputados.	
Palabras claves	Transparencia	1 titular 2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	1 cuerpo
	Información	1 cuerpo
	Web	2 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	30 de enero 2015		
Sección	Nacional España		
Autor	J. Jiménez Gálvez		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	5 columna en el espacio restante de toda la página		
Situación	Página par (Número 22)		
Tema Noticia	Un informe realizado por la ONG Transparencia Internacional España evalúa la transparencia de los ayuntamientos españoles y desvela mayores niveles de opacidad en la zona sur.		
Palabras claves	Transparencia	9 cuerpo 1 (ley) cuerpo 1 (ong) subtítulo/ 4 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	7 de Febrero 2015		
Sección	Nacional España		
Autor	F.G.		
Extensión Titular	3 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columna en la parte superior izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 16)		
Tema Noticia	El PSOE es el primer partido que publica los viajes de sus parlamentarios a través de su página web con detalle de los desplazamientos.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	2 cuerpo (hacer público)	
	Información		
	Web	1 subtítulo, 1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 titular 2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario El País (Nacional-independiente)		
Fecha	18 de Marzo 2015	
Sección	Nacional España	
Autor	Raúl Simón.	
Extensión Titular	4 línea a 1 columna	
Extensión contenido	1 columna en la parte izquierda de la página	
Situación	Página par (Número 16)	
Tema Noticia	Noticia sobre los programas que presentan los partidos políticos para las elecciones autonómicas de Andalucía, los cuales recogen la lucha contra la corrupción como uno de sus principales temas.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	2 (adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	2 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 titular 7 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	2 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	25 de Marzo 2015		
Sección	Local - Madrid		
Autor	B.G. Gallo		
Extensión Titular	3 línea a 2 columna		
Extensión contenido	2 columnas en la parte derecha de la página		
Situación	Página par (Número 2)		
Tema Noticia	Noticia sobre las declaraciones de la Alcaldesa de Madrid, Ana Botella, quien promete más medidas de transparencia para la gestión pública con entrada en vigor en diciembre de 2015.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular 1 (ley) cuerpo	
	Rendir cuentas	1 cuerpo	
	Público	3 (adj) cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	25 de Marzo 2015		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial de El País		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 32)		
Tema Noticia	Editorial de opinión sobre la responsabilidad y futuro de la formación política UPyD, defensora de honradez de los políticos de su partido y de la transparencia en la vida pública y política española.		
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 titular 2 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido	5 cuerpo	
	Político/a	1 titular 5 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	30 de Abril 2015		
Sección	Nacional España		
Autor	Pilar Álvarez		
Extensión Titular	4 línea a 1 columnas		
Extensión contenido	1 columna en la parte izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	La ONG Transparencia Internacional realiza un informe para medir la transparencia de los partidos políticos según la información publicada a través de las web de las organizaciones políticas.		
Palabras claves	Transparencia	2 (ong) cuerpo 1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información	1 cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	3 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal	1 cuerpo	
	Partido	4 cuerpo	
	Político/a		

La Razón 2015

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	9 de febrero 2015	
Sección	Nacional España	
Autor	A. Rojo	
Extensión Titular	2 línea a 5 columnas	
Extensión contenido	5 columna a toda la página	
Situación	Página par (Número 10)	
Tema Noticia	La nueva formación política PODEMOS no publica en su página el primer trimestre de sus cuentas, desde enero hasta el mes de abril de 2014. Se denuncia en la noticia la opacidad de su financiación.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	1 (hacer público) cuerpo
	Información	
	Web	1 titular/ 5 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	9 cuerpo
	Político/a	2 cuerpo

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	9 de febrero 2015		
Sección	Nacional España		
Autor	Alfonso Merlos		
Extensión Titular	2 línea a 1 columna		
Extensión contenido	1 columna en la parte derecha de la página		
Situación	Página impar (Número 11)		
Tema Noticia	Artículo de opinión que cuestiona la transparencia del Partido Podemos basado en la publicación de su financiación.		
Palabras claves	Transparencia	1cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas	1 cuerpo	
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	12 de Febrero de 2015	
Sección	Nacional España	
Autor	Carmen Morodo	
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte inferior derecha de la página	
Situación	Página par (Número 14)	
Tema Noticia	El coordinador de la campaña electoral de PP, hacer firmar a los candidatos del partido un Compromiso para actuar según los principios de integridad, responsabilidad, transparencia, ejemplaridad y honradez.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo 1 (ong) subtítulo / 4 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	2 (adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	21 de marzo 2015		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial La Razón		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columna en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión del periódico sobre la reforma del sistema de formación profesional basado en una gestión más transparente, con el fin de evitar casos de corrupción y fraude		
Palabras claves	Transparencia	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas	1 cuerpo	
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	24 de marzo 2015		
Sección	Suplemento especial- Democracia Participativa		
Autor	Raúl Salgado		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la página par y 2 columnas en la inferior de la página impar.		
Situación	Página par e impar (Número 2 y 3)		
Tema Noticia	Reportaje sobre la creación de un gobierno abierto avanzado que permita participar a la ciudadanía e implantar sistemas de transparencia que refuercen la confianza y la eficiencia de la democracia, se pone de ejemplo las políticas adoptadas por EE.UU		
Palabras claves	Transparencia	1 Subtítulo 5 cuerpo	
	Rendir cuentas	2 cuerpo	
	Público	2 (adj) cuerpo	
	Información	1	
	Web		
	Democracia	1 titular 3 cuerpo	
	Administración	1 subtítulo 2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	2 subtítulo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	2 cuerpo	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	24 de marzo 2015		
Sección	Suplemento especial- Democracia Participativa		
Autor	Julián Herrero		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columna en toda la página		
Situación	Página par (Número 6)		
Tema Noticia	Reportaje el principio de la transparencia como pilar fundamental del gobierno abierto y la creciente demanda de la ciudadanía a la Administración para que se cumpla con ella.		
Palabras claves	Transparencia	1 antetítulo 7 cuerpo 2 ley cuerpo 1 portal cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público	1 (adj) cuerpo 1 cuerpo	
	Información	1 subtítulo 3 cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Democracia	1 cuerpo	
	Administración	1 subtítulo 3 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	9 de abril de 2015	
Sección	Sociedad	
Autor	J. V. Echagüe	
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas	
Extensión contenido	3 columna en el centro de la página	
Situación	Página par (Número 34)	
Tema Noticia	El Papa Francisco establece medidas y herramientas para la rendición de cuentas de la Iglesia y someter las cuentas a auditorías externas para ser transparentes en su gestión económica.	
Palabras claves	Transparencia	1 (titular) 6 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	
	Información	1 cuerpo
	Web	1 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	9 de abril de 2015		
Sección	Sociedad/ columna “País de Locos”		
Autor	Reyes Monforte		
Extensión Titular	2 línea a 1 columna		
Extensión contenido	1 columna en la parte izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 34)		
Tema Noticia	Columna de opinión sobre las medidas de transparencia que está implantando el Papa Francisco en la Iglesia		
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Público		
	Información		
	Web (actualizado)		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

La Vanguardia 2015

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	25 de febrero 2015	
Sección	Opinión	
Autor	Lluís Foix	
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte central de la página	
Situación	Página par (Número 24)	
Tema Noticia	Artículo de opinión en el que el autor compara las reacciones (dimisiones) de políticos y cargos públicos de países europeos acusados de corrupción frente a la actitud de la familia Pujol acusada de delitos fiscales y blanqueo de dinero.	
Palabras claves	Transparencia	1 Titular 1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	2 adj cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	1 cuerpo
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 titular 5 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	2 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	27 de febrero 2015	
Sección	Política - Nacional	
Autor	Fernando García	
Extensión Titular	3 línea a 2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior derecha de la página	
Situación	Página par (Número 20)	
Tema Noticia	Noticia sobre el apoyo del PP a las iniciativas políticas de CiU para la regeneración política, entre ellas la transparencia, reforma electoral y mejorar la conexión con los ciudadanos.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	1 (adj) cuerpo
	Información	
	Web	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	1 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	25 de marzo 2015	
Sección	Municipal - Local	
Autor	Jaume V. Aroca	
Extensión Titular	2 línea a 3 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página	
Situación	Página par (Número 4 del suplemento Vivir)	
Tema Noticia	Noticia sobre la dificultad de las entidades locales catalanas para cumplir con la ley de transparencia debido al coste económico y humano que supone para los pequeños municipios.	
Palabras claves	Transparencia	1 cuerpo 1 (ley) cuerpo
	Rendir cuentas	
	Público	4 (adj) cuerpo 1 cuerpo
	Información	3 cuerpo
	Web	1 cuerpo
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	2 cuerpo

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	27 de marzo 2015	
Sección	Política - Nacional	
Autor	Juan Carlos Merino	
Extensión Titular	2 línea a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte superior izquierda de la página	
Situación	Página par (Número24)	
Tema Noticia	Noticia sobre las medidas anticorrupción que propone el PSOE en su programa para las elecciones municipales (marzo 2015) para fomentar la transparencia, el buen gobierno y la calidad democrática en la administración local.	
Palabras claves	Transparencia	3 cuerpo
	Rendir cuentas	2 cuerpo
	Público	4 (adj) cuerpo
	Información	
	Web (actualizado)	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	7 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	1 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

ANEXO III

Análisis de prensa

Noticias sobre el estreno del
Portal de la Transparencia

11 de diciembre 2014

El Mundo (diciembre 2014)

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	11 de diciembre 2014	
Sección	Portada	
Autor	Marisa Cruz	
Extensión Titular	2 líneas a 3 columnas	
Extensión contenido	1 columna en la parte central izquierda de la portada	
Situación	Página impar (número 1)	
Tema Noticia	Noticia de portada sobre los salarios de los altos cargos de la administración tras su publicación en el Portal de la Transparencia el día de su estreno	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo
	Web	
	Público	1 (adj) cuerpo
	Información	
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial El Mundo		
Extensión Titular	2 líneas a 2columnas		
Extensión contenido	2 columna en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión del periódico sobre el estreno del Portal de la Transparencia el día anterior y su efecto positivo como herramienta.		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) titular/ 4 cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Público	1 (adj) cuerpo	
	Información	5 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional -España		
Autor	Marisa Cruz		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte izquierda de la página		
Situación	Página par (número 4)		
Tema Noticia	Noticia de la portada, sobre el sueldo que perciben los altos cargos de la administración.		
Palabras claves	Transparencia		
	Web		
	Público		
	Información		
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	3 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	11 de diciembre 2014	
Sección	Nacional España - columnista	
Autor	Victoria Prego	
Extensión Titular	2 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	2 columnas en la parte derecha de la portada	
Situación	Página impar (número 5)	
Tema Noticia	Columna de opinión sobre los datos de los sueldos de los altos cargos de la administración publicados a través del portal de la transparencia en el día de su estreno.	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo
	Web	1 cuerpo
	Público	
	Información	
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	4 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	2 cuerpo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	11 de diciembre 2014	
Sección	Nacional - España	
Autor	Luís Ángel Sanz y Carlos Segovia	
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas	
Extensión contenido	5 columna en la parte central izquierda de la portada	
Situación	Página par e impar (número 6 y 7)	
Tema Noticia	Noticia sobre los abultados sueldos e indemnizaciones de los altos cargos del Banco de España y de la Comisión Nacional de Mercado de Valores	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo
	Web	
	Público	1 (adj) cuerpo
	Información	
	Rendir cuentas	1 cuerpo
	Democracia	
	Administración	2 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario El MUNDO (Nacional-independiente)		
Fecha	11 de diciembre 2014	
Sección	Nacional - Española	
Autor	Alfonso Mateos	
Extensión Titular	1 líneas a 4 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página	
Situación	Página par (número 6)	
Tema Noticia	Noticia sobre las subvenciones que perciben las fundaciones del Partido Socialista publicadas en el portal de la transparencia.	
Palabras claves	Transparencia	2 (portal) cuerpo
	Web	
	Público	1 (adj) cuerpo
	Información	
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	3 cuerpo
	Político/a	1 cuerpo

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional - España		
Autor	Marisol Hernández		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte izquierda de la página		
Situación	Página impar (número 7)		
Tema Noticia	Noticia sobre la falta de publicación de datos sobre 257 altos cargos que no están afectados por la Ley de Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia	2 (ley) cuerpo 2 (portal) cuerpo 1 cuerpo	
	Web	2 cuerpo	
	Público	1 cuerpo	
	Información	7 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional - España		
Autor	Olalla Novoa Ojea		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (número 7)		
Tema Noticia	Noticia que analiza el estreno del Portal de la transparencia, cómo es el portal, la estructura y la usabilidad del mismo.		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo	
	Web	2 cuerpo	
	Público		
	Información	7 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

El País (diciembre 2014)

Diario		El MUNDO (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional - España		
Autor	Olalla Novoa Ojea		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (número 7)		
Tema Noticia	Noticia que analiza el estreno del Portal de la transparencia, cómo es el portal, la estructura y la usabilidad del mismo.		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo	
	Web	2 cuerpo	
	Público		
	Información	7 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional -España		
Autor	María Fabra		
Extensión Titular	2 líneas a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página impar (número 11)		
Tema Noticia	Noticia sobre el estreno del Portal de la transparencia destacando las carencias por falta de datos públicos y por las dificultades de acceso.		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) titular/ 2 cuerpo 2 (ley) cuerpo 2 cuerpo	
	Web	1 subtítulo	
	Público	1 (adj) cuerpo	
	Información	1 subtítulo/ 9 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional - España		
Autor	Natalia Junquera		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en un recuadro dentro de noticia principal		
Situación	Página impar (número 11)		
Tema Noticia	Noticias sobre los límites del acceso a la información pública establecidos por la Ley de transparencia y su aplicación en el Portal.		
Palabras claves	Transparencia	2 (ley) cuerpo 1 (ong) cuerpo	
	Web		
	Público	1 (adj) cuerpo	
	Información	3 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional –España		
Autor	A. Torres/ J. Viúdez		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la izquierda de la página		
Situación	Página par (número 12)		
Tema Noticia	Noticia sobre el cargo público que más cobra según los datos económicos publicados en el Portal de la Transparencia		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo	
	Web		
	Público		
	Información		
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional – España		
Autor	Redacción El País		
Extensión Titular	2 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columna en la parte inferior izquierda de la página		
Situación	Página par (número 12)		
Tema Noticia	Noticia sobre la cantidad de dinero que perciben las fundaciones del Partido Popular en subvenciones públicas.		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Web		
	Público		
	Información		
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional – España		
Autor	A. B/ A. R		
Extensión Titular	4 líneas a 1 columna		
Extensión contenido	1 columna en la parte interior derecha de la página		
Situación	Página par (número 12)		
Tema Noticia	Noticia sobre la publicación de datos públicos del Banco de España con su propio portal de transparencia a través del cual se ha conocido el aumento de sueldo de algunos de sus responsables y exaltos cargos.		
Palabras claves	Transparencia	2 (ley) cuerpo	
	Web		
	Público		
	Información	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad	1 cuerpo	
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional – España		
Autor	E.G. Sevillano		
Extensión Titular	3 líneas a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (13)		
Tema Noticia	Noticia sobre los sueldos de los altos cargos de la administración y sus incompatibilidades por cobrar también del sector privado.		
Palabras claves	Transparencia	2 (portal) cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Web		
	Público	1 cuerpo	
	Información		
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional – España		
Autor	J. S. G.		
Extensión Titular	1 línea a 3 columnas		
Extensión contenido	3 columnas en un recuadro dentro de la noticia principal		
Situación	Página impar (número 13)		
Tema Noticia	Noticia sobre la publicación de la reforma fiscal en el Portal de la Transparencia el día de su estreno		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Público		
	Información	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	3 cuerpo	

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Nacional – España		
Autor	E.G.S.		
Extensión Titular	1 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en el faldón de la página		
Situación	Página impar (número 13)		
Tema Noticia	Noticia sobre los altos cargos que trabajan o trabajarán en el sector privado tras el cese de sus actuales puestos publicado en el portal de la transparencia		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Público		
	Información	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 subtítulo/ 4 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		El País (Nacional-independiente)	
Fecha	11 de diciembre 2014		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial El País		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (número 30)		
Tema Noticia	Editorial de El País sobre el estreno del Portal de la Transparencia que considera que es un paso insuficiente y escaso en información.		
Palabras claves	Transparencia	1 titular/ 1 cuerpo 2 (ley) cuerpo 1 (portal) cuerpo 1 (consejo) cuerpo	
	Web		
	Público	2 (adj) cuerpo 1 cuerpo	
	Información	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad	1 subtítulo/ 1 cuerpo	
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a	1 cuerpo	

La Razón (diciembre 2014)

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Portada		
Autor	Carlos Castro		
Extensión Titular	2 línea a 5 columnas		
Extensión contenido	No hay contenido, titular y subtítulos		
Situación	Página impar (Número 1)		
Tema Noticia	El número de altos cargos que cobran más que el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, dato publicado en el Portal de la Transparencia el día de su estreno.		
Palabras claves	Transparencia		
	Web		
	Público		
	Información		
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial de La Razón		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el cumplimiento del gobierno de Mariano Rajoy con su compromiso de la transparencia tras el estreno del portal		
Palabras claves	Transparencia	2 (portal) cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Web		
	Público	2 (adj) cuerpo	
	Información	4 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Opinión		
Autor	Editorial de La Razón		
Extensión Titular	1 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	2 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página impar (Número 3)		
Tema Noticia	Artículo de opinión sobre el cumplimiento del gobierno de Mariano Rajoy con su compromiso de la transparencia tras el estreno del portal		
Palabras claves	Transparencia	2 (portal) cuerpo 1 (ley) cuerpo	
	Web		
	Público	2 (adj) cuerpo	
	Información	4 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	2 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción	1 cuerpo	
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	2 cuerpo	
	Político/a	1 cuerpo	

Diario La Razón (Diario independiente de información general)		
Fecha	11 de diciembre de 2014	
Sección	Nacional - España	
Autor	R.L. Vargas	
Extensión Titular	3 línea a 3 columnas	
Extensión contenido	3 columnas en la parte derecha de la página	
Situación	Página impar (Número 11)	
Tema Noticia	Noticia sobre la indemnización que perciben los exaltos cargos de la administración cuando cesan en sus cargos, publicado en el portal de la transparencia	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo
	Web	
	Público	
	Información	
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Nacional – España		
Autor	A. Elorza Múgica		
Extensión Titular	2 línea a 4 columnas		
Extensión contenido	4 columnas en la parte inferior de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	La cantidad de dinero público que perciben los partidos políticos a través de sus fundaciones en subvenciones, publicado por el Portal de la Transparencia.		
Palabras claves	Transparencia		
	Web		
	Público		
	Información		
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 (titular) / 4 cuerpo	
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Nacional - España		
Autor	Ainhoa Martínez		
Extensión Titular	5 línea a 1 columna		
Extensión contenido	1 columna en la parte derecha de la página		
Situación	Página par (Número 12)		
Tema Noticia	El PSOE denuncia falta de datos sobre altos cargos en el Portal de la Transparencia el día del estreno de la web.		
Palabras claves	Transparencia	1 (ley) cuerpo	
	Web	1 cuerpo	
	Público	2 (adj) cuerpo	
	Información	2 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Nacional – España		
Autor	R. N.		
Extensión Titular	4 línea a 2 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte superior de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	La Casa del Rey publica más datos sobre su gestión a través de su página web, en mismo día que se estrena el Portal de la Transparencia		
Palabras claves	Transparencia	1 subtítulo/ 1 cuerpo 1 (ley) cuerpo 2 (portal) cuerpo	
	Web	1 subtítulo/ 4 cuerpo	
	Público (hacer)	1 cuerpo	
	Información	4 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración		
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

Diario		La Razón (Diario independiente de información general)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Nacional - España		
Autor	Ainhoa Martínez		
Extensión Titular	1 línea a 5 columnas		
Extensión contenido	5 columnas en la parte inferior de la página (faldón)		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	Los datos del Portal de la Transparencia informan de los contratos con el sector privado que aceptan los exaltos cargos de la administración cuando cesan en el cargo.		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo	
	Web		
	Público	2 (adj) cuerpo	
	Información		
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido		
	Político/a		

La Vanguardia (diciembre 2014)

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	11 de diciembre 2014	
Sección	Portada	
Autor	Fernando García	
Extensión Titular	5 línea a 1 columna	
Extensión contenido	1 columnas en la parte central izquierda de la página	
Situación	Página impar (Número 1)	
Tema Noticia	Titular sobre la noticia de la publicación de los sueldos del Gobierno con el fin de mejorar la imagen de transparencia, gracias al estreno del portal de la transparencia.	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) subtítulo
	Web	
	Público	
	Información	
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	1 subtítulo
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	11 de diciembre 2014	
Sección	Nacional - Política	
Autor	Fernando García	
Extensión Titular	1 línea a 5 columnas	
Extensión contenido	5 columnas en la parte central superior de la página	
Situación	Página par (Número 14)	
Tema Noticia	Noticia sobre los sueldos de los miembros del Gobierno y los altos cargos de la administración publicados en el Portal de la Transparencia el día de su estreno.	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) subtítulo/ 1 cuerpo
	Web	2 cuerpo
	Público	
	Información	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	2 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	1 cuerpo
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	1 cuerpo

Diario		La Vanguardia (Diario de información general catalanista)	
Fecha	11 de diciembre de 2014		
Sección	Nacional - Política		
Autor	Fernando García		
Extensión Titular	3 líneas a 1 columna		
Extensión contenido	1 columnas en la parte inferior izquierda de la página		
Situación	Página par (Número 14)		
Tema Noticia	Noticia sobre las subvenciones percibidas por los partidos políticos publicadas en el Portal de la Transparencia		
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo	
	web		
	Público		
	Información	1 cuerpo	
	Rendir cuentas		
	Democracia		
	Administración	1 cuerpo	
Palabras antagónicas	Opacidad		
	Corrupción		
	Tribunal de Cuentas		
	Responsabilidad		
	Ilegal		
	Partido	1 cuerpo	
	Político/a		

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	11 de diciembre de 2014	
Sección	Nacional - Política	
Autor	Fernando García	
Extensión Titular	3 líneas a 1 columna	
Extensión contenido	1 columnas en la parte inferior central de la página	
Situación	Página par (Número 14)	
Tema Noticia	Noticia sobre las indemnizaciones de los exaltos cargos de la Administración publicadas en el Portal de la Transparencia	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo
	web	
	Público	
	Información	1 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	

Diario La Vanguardia (Diario de información general catalanista)		
Fecha	11 de diciembre de 2014	
Sección	Nacional - Política	
Autor	Fernando García	
Extensión Titular	3 líneas a 1 columna	
Extensión contenido	1 columnas en la parte inferior derecha de la página	
Situación	Página par (Número 14)	
Tema Noticia	Noticia sobre la información publicada en el Portal de la Transparencia acerca de los contratos en el sector privado por parte de expolíticos y exaltos cargos.	
Palabras claves	Transparencia	1 (portal) cuerpo
	web	1 cuerpo
	Público	
	Información	2 cuerpo
	Rendir cuentas	
	Democracia	
	Administración	1 cuerpo
Palabras antagónicas	Opacidad	
	Corrupción	
	Tribunal de Cuentas	
	Responsabilidad	
	Ilegal	
	Partido	
	Político/a	1 cuerpo